



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON.

**"ANÁLISIS DEL JUICIO DE LESIVIDAD
EN EL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
MEXICANO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
**LUIS ALEJANDRO TREJO
GONZALEZ**

ASESOR:

LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ



MÉXICO

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

PRÓLOGO

En el presente trabajo se analiza el Juicio de Lesividad que regula de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) en su artículo 13 tercer párrafo, expresando la preocupación que ha sido desde tiempo atrás el Juicio de Lesividad fundamentalmente por la desigualdad procesal que en el mismo se aprecia en razón del término que para hacerlo valer establece la ley y que se estima exagerado, tomando en consideración que los particulares para iniciar el juicio contencioso administrativo tienen un plazo de 45 días, en tanto que las autoridades que pretendan anular una resolución favorable a los intereses del gobernado cuentan con un plazo de 5 años.

Partiendo de esta premisa, en la tesis se inicia por hacer un estudio del origen de esta figura a través de la historia, encontrando su autor dificultades por cuanto a la falta de información bibliográfica que le permitiera encontrar antecedentes que le dieran la información requerida.

Para tal efecto, el tesista hace un análisis comparativo, no sólo en cuanto a diversas épocas del contencioso administrativo extranjero y mexicano, sino profundizando en la doctrina de diversos autores nacionales y extranjeros.

Empresa no fácil por cuanto a que integrar en seis capítulos el estudio del juicio de Lesividad, en el método empleado necesariamente práctico se privilegian más las fuentes positivas que las reflexiones teóricas que en todo trabajo de este tipo son necesarias.

Así, en sus primeros cuatro capítulos se bosquejan los problemas relativos al tema haciendo un análisis de los antecedentes y evolución histórica del Procedimiento Contencioso Administrativo y de la substanciación del Juicio de Lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para arribar a la conclusión de que el artículo 13 tercer párrafo del LFPCA es

inconstitucional, inconstitucionalidad que fundamentalmente hace consistir en la falta de equidad procesal en razón del término de que gozan las partes para hacer valer sus pretensiones en el juicio de nulidad, considerando que el plazo de 5 años para iniciar el juicio de Lesividad que se concede a las autoridades es excesivo y vulnera el principio de igualdad de las partes en el proceso.

La conclusión a la que arriba el tesista, ha sido añeja preocupación de los estudiosos del derecho y pocas son las esperanzas de que se pudiera corregir, pues como bien lo aborda el trabajo, las próximas reformas legislativas tampoco lo modifican.

Para concluir, queda claro que en este trabajo el deseo de su autor es continuar la línea de estudio e investigación que han inspirado a otras obras que no menos importantes que la presente se han preocupado por analizar este tema.

Con este trabajo su autor se propone dar un impulso a la idea de buscar que en un futuro no muy lejano, las instituciones jurídicas de este país logren la igualdad en la justicia para una mejor observación y cumplimiento por parte de quienes somos destinatarios y merecedores de una mejor impartición de justicia.

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública es la entidad del Estado, encargada de regular y hacer sancionar a la sociedad en su papel de subordinación con respecto al poder de mando. La rama del derecho dedicada a estudiar a la Administración Pública, es el Derecho Administrativo. Dicha rama del derecho público, a su vez, se ha clasificado en otras disciplinas jurídicas con el objeto de estudiar más específicamente diversas situaciones sociales como son el pago de tributos, el comercio exterior, la seguridad social, etc.

Dentro de esta última subclasificación, encontramos a las disciplinas jurídicas que han motivado a realización de este estudio: el derecho fiscal y el derecho procesal fiscal.

Durante la segunda mitad de mi instrucción universitaria, decidí especializar mi preparación en el área del derecho fiscal y administrativo. Así mismo, a través de las diversas asignaturas, tuve la oportunidad de identificar diversos temas que merecían el estudiarse a fondo en un trabajo de investigación de la misma naturaleza. El que inicio con estas palabras.

Específicamente, fue en el segundo curso de derecho fiscal, donde surgió el interés por estudiar más a fondo una institución del derecho fiscal, que por lo controversial, decidí llevar al estudio de tesis, para obtener el grado de licenciado en derecho, el juicio de Lesividad.

Para tal efecto, iniciaremos estudiando el procedimiento contencioso administrativo del cual emana el juicio de Lesividad para determinar desde qué momento se aplica en nuestro país y bajo que circunstancias nació, llegando finalmente a conocer cuándo surge el Juicio de Lesividad dentro de éste.

Pues como menciona el Doctor José Saiz Cantero, “no se puede entender con exactitud el significado de una norma si se estudia aislada de sus precedentes históricos.”

En tales circunstancias, estudiaremos el juicio de Lesividad que actualmente se encuentra contenido en la LFPCA. Con ello, sabremos cuál es su fundamento legal y cuál es la manera en que se desarrolla, pero como sabemos que la codificación de esta institución jurídica es ínfima, compaginaremos el análisis de dicho ordenamiento con lo que ha señalado al respecto la doctrina.

Como podemos advertir en la lectura de la ley en comento, el Juicio de Lesividad es el fiel reflejo de garantía de audiencia para el gobernado ante la posible anulación de un acto que le era favorable. No obstante, una vez que estudiemos concienzudamente todos los elementos que conforman y se relacionan con el juicio de Lesividad, haremos una pausa al estudiar lo referente al término que se estipula para interponer el juicio de Lesividad.

Esto se debe, a que consideramos que la oportunidad que se otorga a la Autoridad para incoar el juicio de Lesividad, consignado en el tercer párrafo del artículo 13 del LFPCA, resulta violatoria a los principios de igualdad y equidad procesal, por lo que debe declararse como inconstitucional. Ello nos lleva a cuestionarnos si el particular se encuentra en un estado de inseguridad jurídica al tener que esperar cinco años para considerar como definitiva una resolución que le es favorable; si son adecuados los argumentos que motivan a la Autoridad para interponer el Juicio de Lesividad; y si el término de cinco años que se da a la autoridad es legal y constitucional. Cuestiones que intentaremos responder a lo largo de este trabajo de investigación.

Aunado a lo anterior, comprobaremos a través de la evidencia práctica, cuál es la efectividad y la vigencia del juicio de Lesividad a través de su experiencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Explicaremos detalladamente cuáles son las razones y los motivos en los que sustentamos la inconstitucionalidad que suponen los cinco años que tiene la Autoridad para acudir a juicio y, esbozaremos claramente los efectos y consecuencias que dicha situación provoca en la esfera jurídica del gobernado. Llegando, finalmente, mediante la aplicación estricta de los principios constitucionales, a asentar las bases que pudieran suprimir la inconstitucionalidad que apreciamos.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1 Antecedentes de la Justicia Administrativa

El Estado, entendido como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio¹, donde el poder público en su papel de poder de mando originario, es el encargado de obtener sus fines (justicia y bien común). El estado de derecho es definido en palabras de Bobbio como “El estado que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al derecho, desde el nivel más bajo hasta el más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción de gobierno”. Así, en la actualidad, se ha provocado una mayor intervención del gobierno a través de las actividades administrativas realizadas por la administración pública. El problema surge cuando, a consecuencia de dichas actividades, se lesionan los intereses de los particulares. Es así como toma vigencia la búsqueda de la justicia administrativa en el desarrollo de nuestra sociedad como uno de los valores jurídicos primordiales al igual que el bien jurídico y la seguridad jurídica.² El objetivo que persigue la jurisdicción contencioso administrativa en un Estado de Derecho, pues al someterse a ella todas las controversias de hecho y de derecho surgidas en torno a las actuaciones públicas sujetas al Derecho Administrativo.

El objetivo de la presente disertación, es el de acreditar que la inobservancia del principio de proporcionalidad y equidad, produce inconformidad entre los habitantes del país y reacción no siempre específica, y que a través de la historia mexicana ha sido uno de los motivos de las principales revoluciones políticas sociales.

¹ Jellinek citado por Francisco Porrúa. Teoría del Estado. 32ª ed. Porrúa. México, 1999. Pág.197

² MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de control en la Administración Pública. 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 172

Se presenta en primer lugar, lo que se ha entendido originalmente por tal principio así como la interpretación constitucional del mismo, para después efectuar su análisis jurídico-histórico, partiendo de los ordenamientos relativos a la época en que da inicio la lucha independentista, hasta los años recientes.

En 1776, el filósofo y economista escocés Adam Smith publicó "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones", donde establece los fundamentos de la Economía Política Clásica expone en su Libro Quinto, Capítulo II, Parte II, "De los impuestos", los principios que éstos deben de observar, el primero de ellos Dice lo siguiente:

'Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten, bajo la Protección estatal. Los gastos del Gobierno, en lo que concierne a los súbditos de una gran Nación, vician a ser como los gastos de administración' de una gran hacienda con respecto a sus copropietarios, los cuales sin excepción, están obligados a contribuir en proporción a sus respectivos intereses. En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste que se llama igualdad o desigualdad de la imposición".³

Del anterior principio se derivan otros dos, según sostiene el Maestro Ernesto Flores Zavala y que son los de generalidad y el de uniformidad, definiéndolos de la siguiente manera:

“El principio de generalidad quiere decir que todos están sujetos a la norma, o en términos negativos, que nadie debe estar exento de la obligación de

³ SMITH Adam. "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones". ~ Reimpresión. Traducción de Gabriel Franco. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Págs., 721-727,

observar las leyes"⁴ "la uniformidad quiere decir que todos sean iguales frente a la ley."⁵

De tales principios se abstrae que todas las personas tanto en su acepción individual como colectiva deben obedecer la ley. Ahora bien, los principios antes referidos se encuentran identificados y plasmados como tales en la legislación positiva mexicana, y se les correlaciona con los requisitos de proporcionalidad y equidad que según la Constitución deben de observar"

Así en el artículo 4 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que es todos los mexicanos son iguales ante las leyes; Si todos tiene la obligación de observar las leyes, esta obligación no debe ser desigual, sino que todos deben ser idénticos ante ella, lo cual no siempre se logra por la heterogeneidad de los gobernados y su distinta y muy particular situación económica.

Cuando las obligaciones son desproporcionadas e inequitativas, atentan contra los gobernados, al beneficiar a unos en detrimento de los otros, lo que a su vez tiene como efecto que en algunas ocasiones traiga consigo el cambio de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, no siempre de manera pacífica.

La inobservancia de tales principios, ha tenido consecuencias graves en nuestro País como lo hace constar la historia patria, según el análisis que enseguida se efectuara de algunos acontecimientos históricos, en México.

⁴ FUERES ZAVALA, Ernesto. "elementos de Finanzas publicas mexicanas". 26ª Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1984. Pág. 134.

⁵ idem.

1.1.1 La Conquista y el Virreinato

La voracidad del gobierno era cotidiana en Mesoamérica y proverbial en la Colonia, de no haber exigido tantos abusos de los señores del Anáhuac a sus vecinos, la invasión europea hubiera resultado mas complicada.

Basta recordar, que la primera base de operaciones útil para los castellanos lo constituyo Cempoala, cuyo cacique solicitó a Cortés que los librara de Moctezuma; creyendo ilusamente los tenochcas que se habían librado de sus enemigos, pero una vez consumada la destrucción del Imperio Mexica y de sus aliados, muy pronto percataron las demás naciones indígenas de que sólo habían cambiado de yugo.

Fray Toribio de Benavente, llamado Motolinía por los indígenas, describía a medianos del siglo 16, en 1541; como uno de los frutos amargos de la conquista y con categoría de una quinta plaga, al estimar que:

".. Los grandes tributos y servicios que los indios hacían, porque como los indios tenían en los templos, y en muchas sepulturas, y gran temor que cobraron a los españoles del tiempo de la guerra, daban cuanto tenían; más como los tributos eran tan continuos que apenas pagaban uno y luego los abrigaban a otro, para poderlos cumplir vendían los hijos y las tierras a los mercaderes, y faltando de cumplir el tributo, hartos murieron por ellos, unos con tormentos y otros en prisiones crueles, porque los trataban bestialmente, y los estimaban en menos que a las bestias. ⁶

⁶ BENAVENTE FRAY "Toribio de. Relaciones de la Nueva España" Biblioteca del Estudiante Universitario núm. 92. 3ª edición. UNAM. México. 1994. Págs. 46 y 47.

La situación no mejoró para la población en general. Durante los tres siglos de dominación española, ya que los abusos del gobierno de la Metrópoli sobre la Colonia eran muy grandes, por lo que no resultó extraño que en los meses iniciales de la lucha independentista, una de las primeras medidas de Don Miguel Hidalgo y Costilla hubiese sido la expedición el 29 de noviembre de 1810 de un Bando que contenía medidas al tenor siguiente:

Que ninguno de los individuos de las castas de la antigua legislación, que llegaban consigo la ejecutoria de su envilecimiento en las mismas cartas que se les exigía, no la porten en lo sucesivo, quedando exentos de una contribución tan nociva al recomendable vasallo.

Que siendo necesario alguna remuneración para los forzosos costos de guerra, y otros indispensables para la defensa y decoro de la nación, se contribuya con un dos por ciento de alcabala en los efectos de la tierra, y con el tres en los de Europa, quedando derogadas las leyes que establecían el seis.

"Que supuestos los fines asentados de beneficencia y magnanimidad se atienda al alivio de los litigantes, concediéndoles para siempre la gracia que en todos sus negocios, despachos, escritos, documentos y demás actuaciones Judiciales se use del papel común, abrogándose todas las leyes, cédulas y reales órdenes que establecieron el uso del sellado."

Tales medidas se plasmaron parcialmente en el "Decreto contra esclavitud, las gabelas y el papel sellado" del 6 de diciembre de 1810, cuyas declaraciones segunda tercera ordenaba lo siguiente:

"2a, Que cese para lo sucesivo los abusos respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija,

3ª. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, se haga uso de papel común quedando abolido el del sellado."

Por su parte José María Morelos y Pavón en el punto 22 de su documento del 14 de septiembre de 1813, que se conoce como Sentimientos de la Nación pedía lo siguiente:

22.- Que se quite la infinidad de pechos e imposiciones que agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus Ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, Podrá Llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

En el ocaso del dominio español en América, la primera Constitución Moderna que rigió en lo que ahora es México, lo fue la Constitución de Cádiz de 1812, pues no debe olvidarse que a esa fecha la mayor parte del territorio del Virreinato de la Nueva España y la capitanía general de Yucatán formalmente dependían de la península Ibérica y los insurgentes no tenían el control total y político del país.

1.1.2 El Primer Imperio (1822-1823)

La independencia del reino español se obtuvo en 1821 y después de serie de maniobras políticas y de la asonada de Agustín de Iturbide, éste logró coronarse emperador.

En el Reglamento provisional y político del Imperio Mexicano 18 de diciembre de 1822, se preveía en su artículo 15 el principio de proporcionalidad en los impuestos, siguiendo la tendencia de la Constitución de Cádiz, al estipular que:

"Todos los habitantes del imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado."

El referido Reglamento en realidad era un intento de Constitución provisional de la Nación, pero el Imperio de Iturbide, de efímera existencia no tuvo oportunidad de aplicar cabalmente Su Reglamento, ni de establecer su propia Constitución.

1.1.3 La Primera Constitución Federal. (1824-1813).

El constituyente que substituyó al Congreso Iturbidista estableció forma de gobierno distinta al Imperio, estableciendo la República y el Sistema Federal en 1824.

Estableció la forma de dividir el territorio y las facultades y limitaciones de cada estado dividió al gobierno en tres poderes ejecutivo legislativo y judicial describiendo sus facultades y requisitos para formar parte de ellos a los ciudadanos.

Le da facultades al legislativo para organizar al país y disponer del territorio formar ejércitos, establecer contribuciones entre otras muchas facultades que fueron estableciendo una forma de gobernar republicana.

Estableció la autonomía de cada estado de legislar en materia judicial para sí y para sus residentes dándole plena autonomía supeditado al Congreso de la Unión quien podrá dictar leyes generales abole por primera vez la facultad del estado sobre los bienes de particulares salvaguardando la propiedad privada de los intereses del estado y de las obligaciones de cada individuo

Establece una garantía individual consagrada actualmente en el artículo 14 constitucional y la finalidad directa que percibe dicha garantía es que no se apliquen en forma retroactiva, en perjuicio de los gobernados, las distintas leyes que se expidan, La citada garantía debe entenderse como el derecho del gobernado a reclamar la inconstitucionalidad de cualquier ley que se le pretenda aplicar retroactivamente en su perjuicio, pero no como un derecho

para exigir que se le aplique determinada ley en forma retroactiva simplemente porque le favorezca, máxime en una materia en que las normas respectivas son de observancia estricta.

Con esta ley se señalaban diversas garantías penales que fueron base de nuestra actual Constitución General de la República señala las garantías que tendrá todo acusado y se asienta que. “No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación”. “Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie.” “Ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormentos, sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso” limita las facultades del estado al decir que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia. Domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.” Dispone de que nadie puede ser compelido a declarar en su contra, proscribiendo toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto

En todos estos casos se está en contra de la Ley, pero se traiciona, además, la obligación de respeto y protección, que deriva de la función encomendada, lo que creo la necesidad de crear un nuevo tipo delictivo, mismo que se plasmo en el artículo 149 del presente proyecto.

Esta constitución deja grandes omisiones que significaron que los primeros gobiernos tuvieran la facultad de imponer toda clase de medidas, sin la menor limitación, creando una cultura de abuso gubernamental y de desinterés cíclico, y por Ande en problemas de gobierno.

1.1.4 Las Constituciones Centralistas (1856-1847)

La primera década del México independiente, la nueva nación presentaba notables avances en su organicidad federal, sin embargo, persistían enormes problemas en el ámbito económico, político y social. En los treinta, el cambio en el rumbo de la política de Antonio López de Santa Anna traería resultados funestos para la República. La derogación de la legislación reformista impulsada por Don Valentín Gómez Farías produce un grave retroceso rumbo al conservadurismo, al mismo tiempo que se asestaba un duro golpe al federalismo que con tanto esfuerzo se intentaba construir. México adopta entonces la estructura de una República Central sustentada en el complejo legislativo conocido como las Siete Leyes Constitucional de 1836. Queriendo restaurar el poder de las clases privilegiadas, las nuevas leyes establecen un Poder Supremo Conservador con autoridad y prerrogativas superiores a los tres poderes clásicos del régimen republicano, incluso, este Supremo Poder solo respondía de sus actos ante dios.

Para comprender mejor el contexto en que se promulgan las Leyes Constitucionales, en esta edición se incluye un texto de introducción que presenta una revisión sucinta de los antecedentes históricos inmediatos. Las Leyes Constitucionales de 1836 tienen como antecedentes legislativos a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; el Acta Constitutiva de la aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824; el Decreto Constitucional para la América de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán; los Sentimientos de la Nación de 1913; los Elementos Constitucionales (1811) de la Junta de Zitácuaro; y de cierta forma la Constitución de Cádiz Constitución Política de la Monarquía Española e 1812.

Mientras que la Constitución de 1824 representó el triunfo de los federalistas, la promulgación de las Leyes Constitucionales de 1836 Significó la victoria pírrica

y temporal del centralismo conservador. La Constitución federal de 1824 había logrado parcialmente detener la disgregación de los estados, posteriormente, con las reformas conservadoras de 1833 y 1836, el gobierno centralista terminaría por permitir la pérdida de la mitad del territorio nacional.

Durante la primera década de vida de la República Mexicana, se establece una cierta vida parlamentaria, tanto en el ámbito federal como en el ámbito de los diferentes estados de la unión mexicana. El federalismo se enfrentó al centralismo como modelos contrapuestos en la conformación de la república. En los treinta, los conservadores toman el control del parlamento, los debates en el Congreso revelan las contradicciones internas de ese organismo constitucional. El 17 de septiembre de 1835, el “Sr. Michelena” presentó para su primera lectura el proyecto de constitución que sería discutido y finalmente promulgado el 29 de diciembre de 1836 bajo el nombre de Leyes Constitucionales

El proyecto original presentado por Michelena contemplaba en su primer artículo, de manera integral, todo lo relativo a los “ciudadanos mexicanos”, el Artículo 1o. aprobado en las Leyes

Constitucionales se refiere únicamente a los “mexicanos” y diferencia el carácter de “ser mexicano” con el de ser “ciudadano de la República Mexicana”, se separan los derechos y deberes de los mexicanos, entre otros aspectos que denotan retroceso, para ser ciudadano de la República se requería cumplir con los cinco primeros párrafos del Artículo 1 (ser nacido en México o en el extranjero de padres mexicanos, etc...), pero además, “que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo ó mobiliario, ó de industria ó trabajo personal honesto y útil á la sociedad”, Este requisito desconocía de tajo la ciudadanía mexicana a la mayor parte de la población, particularmente a millones de indígenas, jornaleros agrícolas y sus familias, igualmente hacía nugatorio sus derechos políticos. Para más decir del

retroceso, el numeral 10 del mismo artículo establecía que “los derechos particulares del ciudadano se suspenden: (...) por el estado de sirviente doméstico (...) por no saber leer y escribir desde el año de 1846 en adelante (...) por ser vago, mal entretenido, o no tener industria ó modo honesto de vivir”.

En un momento en que se requería el mejor cuidado de las relaciones con las aspiraciones soberanas de los Estados y territorios, el Congreso General, dominado por filio-clericales y contrarrevolucionarios, aprueba la torpe ocurrencia de establecer un Supremo Poder Conservador “depositado en cinco individuos”. Los conservadores desaparecen de tajo la figura constitucional de “Estados de la República”, en su lugar se establece una división política en “departamentos”, mismos que se subdividían en “distritos” y estos a su vez en “partidos”. La adopción del régimen centralista que convertía a los estados soberanos.

1.1.5 El Regreso al Federalismo (1847-1856)

Hubo diversas causas que precipitaron el final de la República federal en 1835: La principal de ellas fue la polarización política entre los defensores del régimen centralista y los defensores del federalista, agravada por las sublevaciones de varios estados. El sistema electoral contemplado en la Constitución para renovar los poderes federales también contribuyó a crear conflictos que minaron la solidez de la República federal.

La fragilidad fiscal del Estado fue a su vez motivo de frecuentes problemas con el Ejército y con la burocracia federal. El intento reformista de 1833 dividió a los liberales en radicales y moderados y Amalgamó a los diferentes elementos conservadores

En 1835 deja de estar vigente la Constitución federal de 1824 y entre 1836 y 1847 rigen al país dos constituciones centralistas: las Siete Leyes, que entran

en vigor en 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. La característica fundamental de la República Centralista es la transformación de los estados en departamentos, con gobernador es designado por el gobierno central. El gobernador estaría auxiliado por una junta departamental elegida por los ciudadanos de la demarcación, pero con un carácter principalmente consultivo.

El cambio del sistema federal al central provocó rebeliones en Zacatecas y en Texas. La primera fue sofocada, pero la segunda sirvió de pretexto para la independencia texana. Se denomina Segunda República Federal al período que va de 1846 a 1853, durante el cual volvió a estar vigente la Constitución Federal de 1824 con un Acta de Reformas aprobada en 1847.

La Segunda República Federal se establece en medio de la Guerra con Estados Unidos. El Constituyente sesionó en plena guerra y las elecciones para renovar los poderes federales en 1848 tuvieron lugar con gran parte del país ocupado por las tropas norteamericanas, incluida la capital.

Los dos presidentes que fueron constitucionalmente electos (José Joaquín de Herrera y Mariano Arista) tuvieron que hacer frente a la bancarrota de la hacienda pública y a las sublevaciones en los estados. Gran parte de la indemnización que pagaron los norteamericanos por la pérdida de California y Nuevo México se empleó a estos fines, incluida la pacificación de Yucatán. En 1853 se interrumpe nuevamente el orden constitucional y Antonio López de Santa Anna ejerce el poder dictatorialmente.

La Revolución de Ayutla, que derroca a Santa Anna en 1855, abre paso a un gobierno provisional que convoca a un nuevo Constituyente que sesiona durante casi un año (1856-1857).

La Constitución de 1857 restablece el sistema federal, fortalece al Poder Legislativo y lo deposita en una sola cámara. Y estableció la libertad de cultos y liberó a los ciudadanos de la obligación de pagar diezmos a la Iglesia por temor

a la coacción estatal. Las garantías individuales quedaron claramente definidas, para garantizar su inviolabilidad. Al retornar la nación al Sistema Federal con el acta constitutiva de reformas del 18 de mayo de 1847, se restablecía la Constitución de 1824, persistiendo la falta de garantía para el gobernado de que las contribuciones fuesen proporcionadas y equitativas, no encontrándose establecida en ley tal limitante a la potestad tributaria del Gobierno.

Al constituyente de 1856 no le pasó inadvertida tal situación y aunque de manera tardía y 36 años después de haberse obtenido la independencia del soberano español, en el artículo 31 fracción III la Constitución de 1857 se previó que era una obligación de los Mexicanos contribuir para el gasto público, pero con la limitación que las contribuciones fuesen proporcionales y equitativas y que además se encontrasen previstas en ley.

En aquellos días el País con tan solo 32 años de actuar independientemente, ya había sufrido diversas invasiones de tropas extranjeras entre ellas un intento de reconquista por los españoles en 1829 y fue frustrado por el General Antonio López de Santa Anna, triunfo que le dio gran popularidad y que sería causa de futuras desgracias nacionales.

En efecto, en los siguientes años no sería tan afortunado el General López, pues en 1836, se perdía Texas una buena parte. Huella parte su ineptitud, en 1838 los franceses ocupan Veracruz y obtienen la denominada guerra de los pasteles, indemnizaciones por daños supuestamente sufridos por sus connacionales establecidos en México,

En 1848, víctima el país de la doctrina del Destino Manifiesto y la guerra contra los Estados Unidos, finalmente se completa la pérdida de la mitad de territorio que se había independizado en 1821.

Al concluir la actividad bélica, el País se encontraba en una bancarrota moral y Financiera de tal magnitud que no obstante la comprobada incompetencia del General Santa Anna para gobernar a la Nación, en 1853 previa elección de las 19 legislaturas estatales, volvió ocupar la Presidencia de la República, e inició su administración con un gabinete experimentado y encabezado por el ideólogo conservador Don Lucas Alamán, el General Haro y Tamaris, Don José halaría fornel, el Liberal moderado Miguel Lerdo de Tejado y Don Teodosio ares, el que por cierto fue el introductor del contencioso-administrativo en México al ser el autor de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento, ambos de 25 de mayo de 1853 y que guía el sistema francés del Consejo de Estado, ordenamientos que rigieron, en el breve lapso de 1853 a 1855.

A los pocos meses de haberse instaurado el último régimen Santanista, el gabinete original se desintegró por el deceso o la renuncia de los Ministros, lo que favoreció a los abusos del poder que efectuó el general Santa Anna al ya no contar con los límites que le imponían sus Ministros, decretando el incremento excesivo de los impuestos y la creación de otros a los ya existentes, siendo muy recordados los gravámenes a las puertas y ventanas con que contaban las casas, es decir, se crearon impuestos ruinosos que no respetaban la proporcionalidad, ni la equidad que deben observar las contribuciones.

Los habitantes del país sufrieron el menoscabo de su patrimonio, EN gran parte debido a los impuestos exorbitantes y al despilfarro Con que se conducía el general Santa Anna, tales hechos sólo tendrían respuesta: la inconformidad del pueblo y su expulsión de la presidencia de la república.

El plan de Ayala se expidió el primero de marzo de 1854, en el que además de cesar en el ejercicio del poder público al general Don Antonio López de Santa Anna, consideraba que él:

“Se ha ocupado en oprimir y vejar a los pueblos recargándolos contribuciones onerosas, sin considerar a su pobreza general, y empleando los productos de ellas, como en otras ocasiones lo ha hecho en gastos superfluos y en improvisar las escandalosas fortunas de sus favoritos; ...

Como se puede apreciar, una de las consideraciones del levantamiento de Ayutla lo fue la imposición de contribuciones gravosas, de impuestos que atentaban contra la capacidad contributiva de los ciudadanos, llamando la atención la oposición al impuesto de captación, es decir, el impuesto sobre la persona y que es uno de los rechazados en la historia, que incluso en nuestros días significó salida Mrs. Thatcher como Primer Ministro de la Gran Bretaña al pretender introducirlo con mayor firmeza. El resultado del movimiento fue el destierro de Santa Anna, el llamado a un nuevo constituyente y la llegada al gobierno de los nombres de la Reforma: los Juárez, Ocampo, Lerdo, Prieto, Iglesias, Degollado, etc.

1.1.6 La Segunda Independencia (1857-1861)

La nueva Constitución inició su vigencia el 5 de febrero de 1857, y en la fracción II de su artículo 31, por primera vez una constitución mexicana reconocía que los impuestos deben ser proporcionales y equitativos, en otras palabras que sean justos y que se destinen al gasto público, no al derroche. Sin embargo, no bastaba que los impuestos fuesen justos, ni que el gasto público distribuyese entre la población los recursos tributarios de manera razonable, ni que el sistema federal delimitase las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, sino se trataba de evitar abusos y pretextos entre gobernantes y gobernados, así como entre la y los Estados.

Al poco tiempo de promulgarse la Constitución del 1857, sobrevendría una guerra civil de tres años, que concluiría con el triunfo de los liberales encabezados

por el Presidente Juárez; inconformes conservadores derrotados, facilitaron la intervención francesa y una e las reclamaciones napoleónicas que la motivaron, fue curiosamente e finanzas públicas, que aunque no se encuentra precisamente relacionado con el principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones, vale la pena la digresión.

Resulta pertinente al caso traer a colación la clasificación de los ingresos públicos enuncia Flores Zavala, considerándolos en ordinarios y extraordinarios. Dentro de los ordinarios se encuentran las contribuciones y dentro los extraordinarios se localiza a los empréstitos que son préstamos a cargo del crédito de la nación, [5](#)

Por lo que en el caso que nos ocupa, el 29 de octubre de 1859 el financiero Jean B, Jecker firmó un contrato con el gobierno de facto Miguel Miramón, a través de su Secretario de Hacienda Isidro Díaz, no obstante que de conformidad a la Constitución de 1857, el Presidente de la República lo era el Licenciado Juárez.

Pues bien, a través del referido empréstito se emitieron bonos por la cantidad de quince millones de pesos al 6% anual garantizados al 50% por la Compañía del propio financiero durante cinco años, quedando la diferencia bajo la responsabilidad del gobierno, entregándose a Miguel Miramón la cantidad de setecientos veintitrés mil pesos en efectivo y cuatrocientos sesenta y ocho mil en equipo.

En aquellos momentos la contienda entre liberales y conservadores aun no se definía con claridad, por lo que quince meses después, triunfo republicano el Presidente Juárez declaró nulo el empréstito deportó a Jecker, que acudió a Francia y consiguió que Napoleón III incluyera el cumplimiento del contrato entre la lista de reclamaciones que motivaron la intervención francesa en 1862.

Como se puede apreciar, el incumplimiento del empréstito con un gobierno de facto dio él pretextó a la invasión extranjera, y aunque las armas nacionales al mando del general Ignacio Zaragoza se cubrieron de gloria en Puebla el 5 de mayo de 1862, no fue bastante para expulsar definitivamente al agresor Francés, que regresó con mayor ímpetu y para principios de 1864 los imperialistas hablan ya ocupado buena parte del territorio nacional.

La situación era grave, el gobierno ya había iniciado su peregrinar hacia el norte de la república, los recursos materiales y humanos eran mínimos los patriotas resistían con los pocos elementos que tenían a su alcance, bajo esas terribles circunstancias en donde debía operar el proyecto común de sostener la guerra contra el invasor, esas condiciones se produjeron el siguiente incidente que a punto estuvo de cercenar el esfuerzo del gobierno federal encabezado por el Presidente Juárez y quizás nuestra identidad nacional.

En los primeros días del mes de enero de 1864, Santiago Vidaurri el gobernador del estado de Nuevo León y Coahuila, que Acracias a estados rebeldes confederados que se encontraban en lucha coma el gobierno del presidente Lincoln y bloqueados en su comercio marítimo con Europa, obtenía grandes recursos por permitir el paso algodón confederado por territorio mexicano hacia Europa, recursos que eran rentas federales por tratarse de impuestos recaudados por las aduanas, ya que la Constitución con toda claridad señalaba las entidades federativas no podían gravar mercancías de comeció exterior, sólo la tenía la potestad sobre tal fuente.

Las contribuciones federales eran utilizadas por el gobierno estatal sin rendir cuenta alguna a la de la utilización de las armas; lo que provocó que el 20 de enero de 1864 y encontrándose establecido en Saltillo el gobierno federal, el Ministro de Hacienda José María Iglesias le dirigiera una nota al gobernador, para entregara las rentas federales, apelando a su patriotismo en la relación de la orden que se le enviaba.

No es sino hasta el 24 de enero que el gobernador respondió la nota, en el sentido de que la devolución de las rentas federales traería consigo la ruina del estado, pues le eran muy necesarias por no recibir ayuda alguna del gobierno federal, de igual forma respondió el Administrador de la Aduana de Piedras Negras a la petición ministro, señalando que tenía órdenes del gobierno del estado para no obedecer las de ninguna otra autoridad en que se dispusiera de un sólo peso.

El ministro Iglesias le requirió al gobernador Vidaurri que le corroborara la emisión de tal orden al Administrador de la aduana pues ello era un desacato a la autoridad federal, única competente en materia de aduanas fronterizas.

El gobernador contestó que le resultaba imposible entregar las rentas federales y amenazó con que si el gobierno federal llegaba a Dictar alguna medida que lastimara los intereses del estado de Nuevo León y Coahuila, estaría dispuesto a que se respetara la dignidad Estado, porque así se satisficela el imperio de las leyes y la voluntad e intereses de los pueblos.

Encontrándose ya el Presidente Juárez en Monterrey, el gobernador intentó inútilmente aprehenderlo, y después de algunas escaramuzas entre la tropa del Gobernador y el Ejército Nacional, Vidaurri tuvo que huir hacia los Estados Cánidos, de donde volvería para incorporarse al Imperio de Maximiliano, para Finalmente ser fusilado como traidor en 1867,

La consecuencia de la controversia sobre el destino de las rentas, además de que éstas ya fueron recaudadas para el Gobierno Federal, lo fue que el 26 de febrero de 1864 se erigiera el estado de Coahuila, totalmente autónomo del Estado de Nuevo León, siendo interesante que fuese una cuestión hacendaría la que motivase indirectamente el surgimiento de la nueva entidad federativa.

Como se puede apreciar no es nuevo el conflicto entre la y los Estados por la participación de los ingresos federales y exclusividad de las fuentes tributarias, cuanta razón tenía Vico al afirmar que el movimiento de la historia es cíclico.⁷

Las ambiciones políticas locales so pretexto de cuestiones fiscales en materia de distribución de los rendimientos de las contribuciones federales, han sido materia de pugnas en el siglo pasado y en días no muy lejanos.

En el caso mencionado, no obstante encontrarse perfectamente delimitada la fuente tributaria exclusiva de la federación, el gobierno de una entidad federativa se apropió de los recursos federales en su provecho, con menoscabo del esfuerzo de las demás entidades que encontraban peleando por la sobrevivencia nacional.

Afortunadamente el Presidente Juárez salió triunfante con el esfuerzo conjunto de los demás estados logró derrotar a las fuerzas Imperialistas, restaurando la República en 1867 y conseguir lo que ha denominado la segunda independencia.

Desde entonces México ha resultado un país viable y el banquero jecker que con su empréstito fraudulento proporcionó uno de los motivos para la intervención francesa y la muerte inútil de mexicanos y extranjeros, fue ejecutado por los comuneros de París el 25 de Mayo de 1871.

1.1.7 La Causas de la Revolución (1906-1914)

A finales del siglo XIX el país ya se encontraba marchando por los rieles del orden y el progreso material, la riqueza que se generaba era acaparada por

⁷ Vid. COLLINWOOD, R.G. "idea di la Historia". 5a reimpresión. 1974. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Traducción de Edmundo O' Gorman. Págs. 73 y 74.

unos cuantos y de nueva cuenta la cuestión fiscal en concreto los impuestos gravosos resultaron ser un factor que influyó en el cambio que se avecinaba.

No debe olvidarse, que uno de los propósitos de la política fiscal era la de distribuir equitativamente el ingreso nacional, que no es otra cosa que la riqueza generada entre toda la población,⁸ lo que indudablemente no se llevaba a cabo en el Porfiriato.

Con el nuevo siglo Finalizaba la "Bella Época", los inconformes con estado que guardaba el país tanto en la inmovilidad política como la mala situación económica, empezaron a organizarse, hermanos Flores Magón fundaron el Partido Liberal y en su programa publicado el 1 de julio de 1906 en San Luis Missouri, EE.UU. dictaron un apartado a los impuestos en donde exigían lo siguiente:

En lo relativo a impuestos, el programa se concreta a expresar la abolición de impuestos notoriamente inicuos y a señalar ciertas medidas generales de visible conveniencia. No se puede ir mas adelante en materia tan compleja, ni trazar de antemano al gobierno todo un sistema hacendarlo. El impuesto sobre sueldos y salarios y la contribución personal son verdaderas extorsiones. El Impuesto del Timbre, que todo lo grava, que pesa aun sobre las más insignificantes transacciones, ha llegado asta hacer irrisoria la declaración constitucional de que la justicia se impartirá gratuitamente pues obliga a los litigantes a desembolsar cincuenta centavos por cada foja de actuaciones judiciales, es una pesada carga cuya supresión debe procurarse: Multitud de serias opiniones están de acuerdo en que no se puede abolir el Timbre de un golpe, sin producir funestos desequilibrios en la Hacienda pública, de los sería muy difícil reponerse. Esto es verdad; pero si no se pueden suprimir por completo y de un golpe ese impuesto oneroso, si se puede Disminuir en lo

⁸ Cfr. RETCHKIMAN K., Benjamín. teoría de las Finanzas Publicas Tomo II. 1a Edición. UNAM. 1987, Pág., 399.

general y abolir en ciertos casos, como los negocios Iniciales, puesto que la justicia ha de ser enteramente gratuita, y sobre compras y ventas, herencias, alcoholes, tabacos y en general sobre todos los ramos de producción o de comercio de los Estados que éstos solamente pueden gravar.

Los otros puntos envuelven el propósito de favorecer el capital pequeño y útil, de gravar lo que no es de necesidad o beneficio público en provecho de lo que tiene estas cualidades y de evitar que algunos contribuyentes paguen menos de lo que legalmente les corresponde. En simple enunciación llevan estos puntos su justificación.

Artículos 38. Abolición del Impuesto sobre capital moral y del de capitación, quedando encomendado al Gobierno el estudio de los mejores medios para disminuir el impuesto del timbre hasta que sea posible su completa abolición.

Artículo 39 Suprimir cada contribución para capital dé menos de 100.00 excepto los templos y otros negocios que se consideran nocivos y que no deben tener derecho a las garantías de empresas útiles

Artículo 40. Gravar el agio, los Artículos de 1ujo, 1os vicios y alinear contribuciones los artículos de Primera necesidad. No los ricos ajusten igualas con el Gobierno para Pagar menos contienes que las que les impone la ley."

Como se puede apreciar de nueva cuenta existe un rechazo al Impuesto de Captación, que como su nombre lo indica como un impuesto "cabeza", sobre la persona, como ya se ha mencionado con anterioridad; también se combate la existencia del impuesto del timbre, impuesto que no desapareció hasta muy entrañó el siglo XX en la década de los ochentas.

Llama la atención la propuesta de suprimir tal Impuesto en lo relativo a los negocios judiciales, pues al gravar la expedición de las actuaciones, se encarecía la impartición de justicia y se dificultaba su acceso para los mas humildes, con lo cual una situación fiscal perjudicaba a los pobres.

El gravamen sobre sueldos y salarios y el de Capitalización son calificados de extorsiones, siendo realmente atentatorios de la capacidad contributiva de los afectados, en otras Palabras no se trataban de impuestos que observaran los requisitos de proporcionalidad y equidad.

Del punto 40 del referido plan se aprecia la exigencia de la igualdad ante el tributo, del principio de justicia y en concreto del de uniformidad, pues los "ricos" ajustaban con el pago de contribuciones a las que encontraban obligados conformé a la ley.

El 20 noviembre de 1910 dio inicio la Revolución al amparo del Plan de San Luis Potosí que exigía el respeto al voto y el rechazo a la reelección del Presidente Díaz siendo electo Francisco I. Madero a la Presidencia de la República en 1911, el exceso de libertades otorgadas a los miembros del antiguo régimen por el nuevo Presidente, facilitó su derrocamiento por la reacción encabezada por el Victoriano Huerta.

Frente al crimen de la Decena Trágica, los revolucionarios se levantaron en armas de nueva cuenta al lado del Primer jefe del Ejército Constitucionalista que expidió el Plan de Guadalupe en 1913 y en poco mas de un año derrotaran al Ejército Huertista, sobreviniendo la escisión en las facciones revolucionarias,

Como parte de la lucha ideológica entre los caudillos, el 12 de diciembre de 1914 fue adicionado por Carranza el Plan de Guadalupe, recogía muchos de los deseos populares de reformas sociales

En el artículo 2 se propuso lo siguiente: "Art. 2 el primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, y disposiciones encaminadas a dar satisfacción a las necesidades, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la

igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz”

De nueva cuenta aparece la exigencia de la equidad, siendo notoria la diferencia de lo exigido por Flores Magón en 1906 y lo propuesto por Carranza en 1914, ya que se observa que los anarquistas del Partido Liberal procuraban una mejor distribución de las cargas entre la población, eliminación de impuestos, además de la igualdad, en cambio Carranza solo proponía de manera limitada un sistema equitativo para la propiedad raíz.

Del cataclismo social que significó el movimiento revolucionario y que modificó radicalmente las estructuras sociales, políticas, económicas y jurídicas, la cuestión de la justicia tributaria tuvo su Participación, pues el no distribuirse adecuadamente la riqueza a través de un sistema de contribuciones justo y el empobrecimiento la población fue también motivo del cambio.

1.1.8 La Constitución de 1917.

El proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, el texto del artículo 31 fracción II de la Constitución de 1857, se conservó idéntico fracción IV del artículo 31 de la Constitución que actualmente rige.

El numeral en cita, ha sido ampliamente interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1917 hasta nuestros días. Se encuentran los diversos criterios que se ha sustentado SCJN y que desde el mismo año de 1917, continuaban con la tesis Decimonónica del Ministro Ignacio Luis Vallarín de que el remedio impuestos ruinosos o exorbitantes lo era el sufragio, modificándose tal criterio en el año de 1925, en que la Suprema Corte de

Justicia la Nación determina que se encuentra capacitada para revisar los actos del Poder Legislativo y determinar que la inobservancia de la Proporcionalidad o la equidad de las contribuciones vulneran las garantías de los gobernados.

Así como también se conceptualiza el significado de la proporcionalidad y la equidad, como en la jurisprudencia que ha quedado mencionada en párrafos anteriores. Gracias al Juicio de amparo se ha controlado en alguna medida el que las autoridades cumplan con los requisitos que la Constitución exige.

1.1.9 El Siglo XX

El siglo XX se acaba, la cuestión de que las contribuciones que establece el Gobierno en cualquiera de sus tres niveles sean verdaderamente justas, aún es un tema actual en una época en que el Estado benefactor se desintegra, en donde la seguridad social desaparece y gobierno abandona en buena medida su participación en la economía, reduciendo el gasto público y paradójicamente necesitando mayores ingresos para conservar al mínimo.

La Ley de Ingresos para 1997, enumera nueve Impuestos Federales, cinco distintas clases de Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas lectura hidráulica, Derechos, Productos y Aprovechamientos, los cuales ciertamente no son causados cotidianamente por la totalidad del universo de contribuyentes, pero que a la mayoría de ellos les parece que son excesivos,

Por lo que es pertinente recordar que no obstante las graves dificultades financieras por las que se atreviese, no debe caerse en la tentación de establecer contribuciones exorbitantes y ruinosas que agraven la situación de la población, que de por si se encuentra pauperizada, la que tiene a su disposición el Juicio de amparo para protegerse de los actos del legislativo en tal sentido.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando como órgano de control constitucional y actuando en Pleno, declaró inconstitucional al Impuesto al Activo por vulnerar el principio de equidad, al exentar a las empresas que componen al sistema financiero del pago del referido Impuesto, con lo cual se corrobora la potestad tributaria del Gobierno es limitada por la constitución en la fracción IV de su artículo 31, Por tal motivo, la garantía ahí contenida debe respetarse nunca, es lugar común el decir que el pueblo que no aprende de su historia se condena a repetirla nuevamente, no observarla puede tener consecuencias desastrosas, la historia así lo ha enseñado como se desprende de lo aquí expuesto.

La justicia administrativa surge en el siglo XIX con los movimientos liberales post revolucionarios franceses, con lo que se intentaba lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público – la administración en este caso –. De ahí en adelante, se han buscado los mecanismos para lograr una verdadera igualdad entre gobierno y gobernados, y evitar que en la justicia, como menciona el Maestro Fix Zamudio, sea más fuerte el que domina y no el que tiene el mejor derecho⁹.

La justicia administrativa se define como el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos¹⁰. La mayoría de los autores coinciden en que la justicia administrativa, es una figura indispensable en el derecho administrativo (lato-sensu), que se traduce en el fin último de los medios de control jurisdiccionales del acto administrativo como las leyes de procedimiento administrativo, los recursos internos, el Ombudsman¹¹, etc. Aunado a lo anterior, encontramos a la jurisdicción administrativa como especie de la justicia

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág.758

¹⁰ *ibidem*. Pág. 753

¹¹ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública. 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 168

administrativa, siendo otro de los medios que tiene la autoridad para mantener la justicia dentro de su interacción con el gobernado.

Hoy en día, el procedimiento contencioso administrativo es el principal proceso judicial de la jurisdicción administrativa mexicana. Podemos entender el objetivo de la jurisdicción administrativa de la siguiente forma:

“El objetivo que persigue la jurisdicción contencioso administrativa en un Estado de Derecho, pues al someterse a ella todas las controversias de hecho y de derecho surgidas en torno a las actuaciones públicas sujetas al Derecho Administrativo subjetivas y, por el otro, la defensa de la legalidad como expresión de los intereses generales que la actuación administrativa debe satisfacer”¹²

Dentro de éste, encontramos finalmente al Juicio de Lesividad como una muestra clara de que el poder público debe someterse al orden jurídico, toda vez que la autoridad deberá someter a un órgano jurisdiccional (sin el cual no podría existir justicia) el estudio de la individualización de la norma a un caso concreto, y determinar así la nulidad o validez de la resolución controvertida.

Si bien es cierto que el Juicio de Lesividad refleja totalmente el apego de la administración pública al respeto por la justicia, pensamos que la justicia, originada por las soluciones de este tipo de Juicios, se encuentra viciada de origen. Lo anterior se sostiene cuando advertimos que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver en definitiva un Juicio de Lesividad, están aplicando un precepto que a nuestro parecer se encuentra afectado por una inconstitucionalidad, la cual finalmente evitará que prevalezca la justicia. En consecuencia, el Juicio de Lesividad podría cumplir materialmente con el objetivo de mantener la justicia sin embargo, formalmente

¹² MARTÍN QUERALT, Juan et al y otros. “Curso de derecho financiero y tributario”. 13ª ed. Tecnos. Madrid, 2002. pág., 565

nos parece que está siendo deficiente, lo cual demostraremos en los capítulos subsecuentes.

1.2 Evolución del Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano

La doctrina ha dividido a los procedimientos contenciosos administrativos en ordinarios y especiales¹³. A su vez, los procedimientos especiales se han clasificado por su fundamento jurídico material los cuales se diferencian por los sujetos y por el objeto; y por su fundamento jurídico procesal debido a que aseguran los efectos de otro proceso. El Juicio de Lesividad ha sido clasificado como un procedimiento contencioso administrativo especial debido a su fundamento jurídico material. En este orden de ideas, debemos conocer en qué momento de la existencia del contencioso administrativo mexicano, surge el Juicio de Lesividad como una de sus modalidades especiales.

Es hasta el siglo veinte cuando aparece el Juicio de Lesividad en el contencioso administrativo mexicano. Mediante la segunda gran etapa del contencioso administrativo en México, con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se da la posibilidad de que la autoridad impugne ante un órgano jurisdiccional (el Tribunal Fiscal de la según la misma ley) los actos que ilegalmente emitidos, fueron lesivos al interés fiscal o administrativo ¹⁴, con la característica de que dicha posibilidad se limitaba a la autoridad. La exposición de motivos de la ley en comento, se refiere al proceso de Lesividad en los siguientes términos:

“ Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas, y por la otra, las instancias de la Administración para pedir

¹³ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “ Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. 6ª ed. Porrúa. México, 2000. pag, 25

¹⁴ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública. 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 113

dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.”¹⁵

El artículo 14 de esta ley establecía que el Tribunal Fiscal de la tendría competencia para conocer de los Juicios que se iniciaran:

“VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”¹⁶

Por otra parte, con la creación del primer LFPCA Fiscal – como vimos antes – en 1938, el cual tuvo una vigencia de 28 años, se regula de manera más clara el Juicio contencioso administrativo. En este ordenamiento se reproduce literalmente el proceso de Lesividad que tenía cabida en la ley de 1936, toda vez que el artículo 160 establecía como competencia del Tribunal, el conocer de las demandas iniciadas:

...
“VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión Administrativa favorable a un particular”¹⁷

Más adelante, otro de los cambios significativos que sufre el proceso de Lesividad, se da con la primera ley orgánica del Tribunal Fiscal de la en 1967. El artículo 23 de dicha ley, establecía lo siguiente:

“Las salas del Tribunal conocerán de los Juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.”¹⁸

¹⁵ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 62

¹⁶ ADOLFO NAVA Negrete comentado por Gustavo Esquivel V. en. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. pág., 62

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 63

¹⁸ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la el 31 de diciembre de 1966

De esta forma podemos afirmar que los cambios principales fueron: por una parte, que la posibilidad de iniciar el Juicio de Lesividad dejó de limitarse a la autoridad hacendaria para abarcar a todas las autoridades administrativas.

Además, a partir de ese momento la autoridad no sólo podría impugnar las resoluciones favorables a un particular emitidas en primera instancias, sino que también podrían impugnar las recaídas en un recurso administrativo.¹⁹ Con respecto a la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la vigente a partir de 1978²⁰, la única observación relevante sobre el proceso de Lesividad, se imita a que en ésta se establece la competencia territorial del Tribunal, puesto que en su artículo 23 indica que será competente para conocer del Juicio de Lesividad, la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de la autoridad que dictó la resolución favorable.

Finalmente, en el LFPCA Fiscal de la actual²¹, la regulación que se hace en el artículo 36 del mismo – (el cual analizaremos más adelante) – sobre el proceso de Lesividad es igual al de las modificaciones realizadas sobre el LFPCA predecesor, resaltando que dicho numeral no ha sufrido modificaciones sobre el tema hasta la fecha. No obstante, a través la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del año 2001, (Denominación que tomó el Tribunal Fiscal de la según lo dispuesto por el artículo undécimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2000 para entrar en vigor el 1 de enero de 2001) se modifica la competencia territorial para conocer del Juicio de Lesividad con respecto a la ley orgánica anterior, en el sentido de que a partir de la entrada en vigor de la ley en comento, serán competentes las Salas Regionales del domicilio del particular beneficiado con la resolución favorable, a

¹⁹ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. "El Juicio de Lesividad y otros estudios". 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 64

²⁰ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la , publicada en el Diario Oficial de la el 31 de diciembre de 1977

²¹ Publicado en el Diario Oficial de la el 31 de diciembre de 1981, entrando en vigor el 1 de enero de 1983, a excepción del capítulo respectivo al Procedimiento Contencioso Administrativo que entro en vigor hasta el 1 de abril del mismo año.

diferencia de la ley anterior en la que era competente la Sala Regional del domicilio de la autoridad demandante.

1.3 El Futuro del Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano

Independientemente de las reformas legislativas antes señaladas existen dos iniciativas legislativas, conforme a las cuales se pretende dotar al TFJFA de un procedimiento más ágil y eficiente, para que satisfaga con plenitud la nueva competencia administrativa que le asignó.

La primera iniciativa fue presentada por el Senador Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual contiene el proyecto de ley federal de procedimiento contencioso administrativo. La segunda iniciativa proviene del Senador David Jiménez González, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene el proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del LFPCA Fiscal de la y de la Ley Orgánica del TFJFA²².

“En el 2001 hubo un proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que tuvo su base en el procedimiento previsto en el título VI del CFF, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que según el autor, sea ágil, seguro y transparente”²³.

Entre los aspectos relevantes que se pretenden incorporar a este ordenamiento legal, se encuentran los siguientes:

²² LUCERO ESPINOSA, Manuel. “La Transformación del Contencioso Administrativo en México”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI, Núm. 107, Mayo – Agosto de 2003. pp. 743 a 757

²³ Proyecto de Ley presentado por el Presidente de la Comisión de Hacienda, Senador Fauzi Hamdan, sometido a la consideración de pleno de la Cámara de Senadores y publicado en la Gaceta No.17, el 18 de octubre de 2001.

- Impugnación de actos administrativos de carácter general excepto reglamentos.
- Incorporación de la condena de costas al actor, cuando promueva el Juicio con propósitos notoriamente dilatorios.
- Incorporación del pago de indemnización al particular, por los daños o perjuicios que se la hayan causado, por una actuación administrativa ilegalmente grave, sin que la demandada se allane a la pretensión del gobernado.
- Reducción de los plazos para la presentación de la demanda (15 días) y su contestación, así como de su ampliación y de la correspondiente contestación. - Mejoramiento del sistema de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- Inclusión de un procedimiento para hacer cumplir las sentencias del tribunal.

CAPÍTULO 2

JUICIO DE LESIVIDAD Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1 Marco Conceptual

El vocablo Lesividad se deriva del adjetivo lesivo (de-leso).²⁴ A su vez, el vocablo lesivo deriva de la voz latina (laesio-onis) que se traduce como perjuicio o detrimento²⁵. Actualmente, la palabra "lesivo" se utiliza como adjetivo que denota la posibilidad de causar o generar un daño. Es por tanto, que el Juicio de Lesividad supone la existencia de un daño recaído, en este caso, en la autoridad administrativa.

2.1.1 Concepto

Dentro de la legislación mexicana vigente en la actualidad, no existe un concepto del Juicio de Lesividad. Más aun, en dicha legislación no encontramos el término Juicio de Lesividad. De este modo, el Juicio de Lesividad toma vigencia en nuestra legislación, como resultado de una de las fuentes reconocidas del derecho.

Siguiendo a autores como Eduardo García Máynez, Siguiendo al Maestro García Mainez, el derecho es el conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias, entendemos entonces que es disciplina científica jurídica, no sólo está formada por leyes, sino que también la conforman distintas clases de fuentes. Sabemos que las fuentes del derecho existentes son tres: formales, reales e históricas. Las fuentes formales son los procesos de creación de la

²⁴ Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. 21ª ed. Tomo h/z. Espasa Calpe. Madrid. 2001, Pág. 211 – 215.

²⁵ Diccionario de Etimologías Grecolatinas. Editorial Hércules. España. 1999, Pág. 325

norma, las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de dichas normas, y las fuentes históricas consistentes en leyes que en un determinado momento tuvieron vigencia.²⁶ En el derecho administrativo, las fuentes formales tradicionalmente se han dividido en directas o indirectas, donde las primeras son las que estrictamente crean al derecho, como el proceso legislativo, y las indirectas que interpretan al derecho, como la jurisprudencia y la doctrina.

En atención a lo anterior, podemos afirmar que la figura del Juicio de Lesividad surge a la vida jurídica como producto de una fuente formal del derecho, que en materia administrativa podríamos catalogar de indirecta o inmediata. Lo anterior, en atención a que la doctrina se define como los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, o ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.²⁷

Una vez que ha quedado claro el hecho de que la institución del Juicio de Lesividad no se contempla como tal en nuestra legislación, nos parece oportuno citar algunos de los conceptos que los juristas han emitido sobre el particular, para que por medio de su comparación, lleguemos a un concepto general. No obstante, como menciona Gustavo Esquivel Vázquez en su libro “El Juicio de Lesividad y otros estudios”, son muy pocos los estudios realizados sobre la institución del Juicio de Lesividad, y menos aún si nos referimos a los estudios realizados en nuestro país. Por tal motivo, nos parece más importante, conocer las ideas de los selectos juristas que han analizado de alguna manera la figura jurídica que en este trabajo de investigación se estudia.

²⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 50ª ed. Porrúa. México, 1999, Pág. 51 - 52

²⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Diccionario de Derecho Administrativo. 1ª ed. Porrúa. México, 2003, Pág.150

Los conceptos que a nuestra consideración, reflejan mayor conocimiento e idea sobre el Juicio de Lesividad, son los que a continuación se describen:

Para el Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez, el Juicio de Lesividad se enuncia como:

*“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”.*²⁸

Por su parte Emilio Margáin Manautou, escribe que:

*“...la doctrina es unánime en aceptar que la administración, al igual que los particulares, debe tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante los tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin a lograr la nulificación de sus propias resoluciones ya que ella, por si, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.”*²⁹

El Maestro Andrés Serra Rojas, define al Juicio de Lesividad de la siguiente forma:

*“El procedimiento de Lesividad en la doctrina administrativa es un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al fisco”.*³⁰

El autor español Aurelio Guaita, considera al 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”.*³¹

²⁸ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 66

²⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 453

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág.831

³¹ GUAITA, Aurelio. El proceso de Lesividad. 3ª ed. Bosch, Casa Editorial Barcelona. 1980, pág. 74

Finalmente, para el autor español Jesús González Pérez, el proceso de Lesividad es:

*“Aquel proceso administrativo especial cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma”.*³²

Una vez satisfecho el concepto, consideramos adecuado analizar más a fondo el principal medio de control en el derecho administrativo mexicano, el procedimiento contencioso administrativo. Lo anterior se justifica si consideramos que el tema central de este estudio (Juicio de Lesividad) se encuentra contenido jurídicamente en el apartado aquí desarrollado. Es necesario entender las condiciones y el momento en que surge el contencioso administrativo en nuestro país, así como el desarrollo que ha venido sufriendo, para más adelante establecer cómo toma vigencia el Juicio de Lesividad como un proceso especial dentro de este medio de control jurisdiccional.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.³³ En este sentido, nuestro país ha seguido la corriente continental europea, teniendo su mayor influencia en el derecho francés, toda vez que el contencioso administrativo desarrollado en México es de naturaleza administrativa y no judicial como el seguido ante la Corte de Estado (*Conseil d'État*) francesa. Sin embargo, algunos tratadistas como Vázquez Alfaro aseveran que actualmente el término contencioso administrativo ha quedado superado por la misma evolución de la disciplina que lo estudia.

³² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo”. 1ª ed. Tomo 3. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, Pág.68.

³³ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 17

Es claro que el contencioso administrativo se instaura en contra de los actos administrativos emitidos por los órganos integrantes de la administración pública en el desempeño de su gestión administrativa.³⁴ Ante esto, entendemos que se suscita un conflicto de intereses entre el particular y la autoridad, y si tomamos en cuenta que lo contencioso se traduce procesalmente en contienda o pugna de intereses³⁵ (litigio), de ahí que en palabras de dicho autor, sea ocioso el denominar procedimiento contencioso administrativo, a dicho proceso, cuando de suyo supone que existe una contienda, por lo que propone se denomine solamente proceso administrativo³⁶.

Crítica esta última, con la que no estamos de acuerdo, puesto que la materia administrativa y la Ley de Federal Procedimiento Administrativo vigente hoy en día, regula tanto el procedimiento administrativo, como el Juicio contencioso administrativo. En razón de lo anterior, creemos que la denominación actual es correcta puesto que no obstante, de manera estricta pudiera parecer redundante, es necesaria para distinguirla de otros procedimientos de naturaleza administrativa. Una vez que hemos dejado claro cuál es la materia sobre la que se sustenta el contencioso administrativo, es oportuno mencionar – de manera sucinta – en qué momento aparece éste, dentro del ordenamiento jurídico mexicano. Erróneamente se ha creído que los antecedentes del contencioso administrativo en México, se originan a partir de 1937, ignorándose que fue desde finales del siglo XIX cuando aparecen las primeras leyes que regulan la litis administrativa.³⁷

Por lo tanto, podemos afirmar que la vida del procedimiento contencioso administrativo lleva vigente apenas un siglo en nuestro país, por lo que catalogamos al contencioso administrativo (y a la rama misma del derecho que

³⁴ *Ibidem*. Pág., 23

³⁵ OVALLE FAVELA, José. "Teoría General del Proceso". 4ª ed. Oxford. México, 2001. Pág., 5 – 6.

³⁶ VÁZQUEZ ALFARO, José. "Evolución y perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". 1ª ed. UNAM. México, 1991. Pág., 155

³⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimación". 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 61

lo regula) como una institución relativamente joven a comparación de países como Francia donde la práctica de este sistema de justicia se extiende a casi dos siglos de historia.³⁸

Andrés Serra Rojas se circunscribe los antecedentes del contencioso administrativo a los inicios del siglo XIX. Determina que la primera institución encargada de regular las actividades administrativas fueron las *Audiencias Reales de las Indias*, a las cuales los virreyes podían recurrir ante la insistencia de ejecutar acuerdos impugnados.³⁹ Más adelante, aparecen las *Juntas Superiores de Hacienda* (según Carrillo Flores, el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación), las cuales se encargaban de todo lo relacionado a la Real Hacienda y donde también se conocía de las resoluciones administrativas controvertidas.⁴⁰

De la Constitución de 1812 y 1824 los estudios referentes de la materia, se limitan a sostener que el contencioso administrativo se constriñó al rígido sistema de división de poderes, tomando un carácter judicial, puesto que toda controversia (aún de carácter administrativo) debía ser resuelta por el poder judicial.

Una de las etapas fundamentales para el contencioso administrativo fue la aportación de Don Teodosio Lares a través de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo decretada el 25 de mayo de 1853. 16 En ésta, se introdujo la figura del Consejo de Estado (siguiendo al modelo francés) que dependía del Presidente de la República, y en síntesis establecía que no correspondía al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, las cuales debían ser conocidas por dicho consejo en primera instancia y por el consejo de ministros en segunda. La constitución de 1857 se

³⁸ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública. 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 116

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág. 797

⁴⁰ Ibídem, pág. 798

vio sustancialmente influida por la “Ley Lares”, al adoptar el sistema de justicia Administrativa dentro de su texto.⁴¹

Lo anterior trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en voz del entonces ministro Ignacio L. Vallarta, declarara la inconstitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos contenidos en dicha Constitución, pues eran violatorios a la división de poderes debido a que un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona.⁴² A consecuencia de la inestabilidad política y social que vivió nuestro país durante esos años, no fue hasta la Constitución de 1917 cuando se logró subsanar de algún modo el conflicto de constitucionalidad de que adolecía el contencioso administrativo.

La segunda gran etapa del contencioso administrativo en México, se da en 1936 con el decreto de la Ley de Justicia Fiscal proyectada por Don Antonio Carrillo Flores, con la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación. En dicha ley, se regula al procedimiento contencioso administrativo casi de igual manera a como lo encontramos. No obstante, la mencionada ley sólo tuvo vigencia durante un año pues en 1938 entró en vigor el LFPCA Fiscal de la que abarcando el contenido de la ley de justicia fiscal, vino a sustituirla. Aun cuando las leyes anteriores lograron una correcta reglamentación del contencioso administrativo, las críticas sobre su inconstitucionalidad siguieron hasta las reformas constitucionales pertinentes.

En 1946 se reformó el artículo 104 constitucional, aceptando por primera vez la existencia de tribunales administrativos, al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería competente para conocer de los recursos contra las sentencias que dictaran éstos. En 1967, con motivo de la promulgación del

⁴¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “ De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimación ”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 63

⁴² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág.804

nuevo LFPCA Fiscal de la de 1966, se hizo una nueva reforma al artículo 104 constitucional para establecer que los tribunales administrativos desarrollarían el procedimiento contencioso administrativo. Finalmente, en 1987 se reformó el artículo 73 fracción XXIX inciso H, estableciéndose que el congreso tendría facultad para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, con lo cual se convierte en la reforma constitucional más importante para el contencioso administrativo⁴³. Por todo lo anterior, el contencioso administrativo dejó de ser criticado en cuanto a su constitucionalidad.

En la actualidad contamos con un procedimiento y tribunales de lo contencioso-administrativo avalados totalmente por nuestra Carta Magna. Durante el desarrollo de los mismos, hemos observado cómo han pasado a ser tribunales exclusivos de materia tributaria, a tribunales con una amplia competencia administrativa la cual cada día se extiende más. La plena autonomía con que están dotados, ha logrado que se cataloguen como tribunales de jurisdicción delegada⁴⁴. Lo que aún sigue en duda es si son tribunales sólo de anulación o si son de plena jurisdicción, a lo cual estamos de acuerdo con Manuel Lucero al decir que podríamos considerar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal de plena jurisdicción limitada⁴⁵.

El Juicio de Lesividad ha ocupado un lugar muy discreto en el procedimiento contencioso administrativo, sin embargo, como veremos a continuación se ha mantenido presente en todas las leyes vigentes durante todo el siglo XX.

Es evidente que las ideas aquí reproducidas de los juristas consultados guardan una estrecha similitud. Observamos que todos definen de una manera

⁴³MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimación". 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 64

⁴⁴Ibidem Pág., 69

⁴⁵VÁZQUEZ ALFARO, José. "Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento mexicano". 1ª Ed. UNAM. México, 1991. Pág., 77

muy parecida al Juicio de Lesividad, de las cuales podemos advertir tres elementos en común: un proceso contencioso administrativo especial, la existencia de un acto administrativo lesivo a la misma autoridad y la intención de que se nulifique o revoque dicho acto. Como resultado de lo anterior, se afianza más la afirmación de que la institución del Juicio de Lesividad es producto de la doctrina, como fuente formal del derecho.

A manera de conclusión podríamos decir en nuestras palabras que el Juicio de Lesividad es el procedimiento contencioso administrativo especial, por medio del cual la Autoridad Administrativa somete al órgano jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable al administrado que fue emitida erróneamente con anterioridad, con la intención de que ésta sea anulada o modificada.

2.1.2 Naturaleza jurídica

Al tener la intención de realizar un estudio serio y completo, no podemos limitar el análisis del Juicio de Lesividad a su simple concepto. Consecuentemente, nos parece apropiado analizar más a fondo dicha figura jurídica, para llegar a determinar aspectos fundamentales como son su naturaleza jurídica y su fundamento legal. El establecer la naturaleza jurídica de un término, es responder a la pregunta de qué es dicho término (en este caso el Juicio de Lesividad). Así tenemos, que al conocer la naturaleza jurídica del Juicio de Lesividad, sabremos cuál es la relación o situación jurídica de éste con todos los elementos que involucra.⁴⁶

El Juicio de Lesividad es un proceso, es decir, la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio. Esto queda claro si consideramos que existen partes, la Autoridad Administrativa por un lado y el particular por el otro,

⁴⁶ OVALLE FAVELA, José. "Teoría General del Proceso". 4ª ed. Oxford. México, 2001. pág., 183.

las cuales confrontan sus pretensiones, que en este caso consisten en sostener la validez o nulidad de una resolución favorable a través del sometimiento al órgano jurídico competente.

El proceso del cual es partícipe el Juicio de Lesividad, es de naturaleza administrativa. En este sentido la doctrina ha propuesto diferentes clases de procesos administrativos. Una primera clasificación divide a los procesos administrativos en procesos de conocimiento o de ejecución, donde a su vez los primeros se subclasifican en declarativos, constitutivos y de condena. El Juicio de Lesividad se considera un proceso de conocimiento, más específicamente constitutivo, toda vez que con la resolución del Juicio de Lesividad a través de una sentencia definitiva se busca el reconocimiento de algo existente, que en la especie sería la nulidad o validez de la resolución favorable controvertida.

Una segunda clasificación divide a los procesos administrativos en ordinarios y especiales. Dentro de esta clasificación los procesos especiales se subdividen en atención a su fundamento jurídico legal o por su fundamento jurídico procesal. En este contexto, el Juicio de Lesividad se considera un Juicio especial, considerado desde el punto de vista de sus dos subdivisiones. Se considera un proceso especial por su fundamento legal, en atención a los sujetos que participan en él, y un proceso especial por su fundamento jurídico procesal debido a que por medio de éste, se impugna otro proceso.

Abundando lo anterior, González Pérez establece que es un proceso especial en los siguientes términos:

“Es un proceso especial. La aparición de una entidad pública como demandante frente a uno de sus propios actos supone derogaciones tan importantes de las normas procesales comunes, que da lugar a un proceso especial, claramente diferenciado del ordinario. Y, como tal proceso especial,

se regirá en lo no previsto por las disposiciones específicas que lo regulan, por las del proceso ordinario”.⁴⁷

2.1.3 Fundamento Jurídico

El fundamento es la razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar algo en el ámbito jurídico; es decir, establecer claramente cuáles son las causas o circunstancias que justifican la existencia de determinada figura o institución jurídica. En nuestra legislación, tanto la fundamentación como la motivación, han sido elevadas a garantía constitucional, puesto que el artículo 16 constitucional establece que todo acto de autoridad deberá estar fundado y motivado. En consecuencia, entendemos que cualquier institución que se cree a la vida jurídica de nuestro país, debe estar fundamentada mediante la exposición de sus justificaciones y objetivos.

Con respecto al Juicio de Lesividad, es importante conocer cuáles son los argumentos y las razones lógicas que fundamentan su existencia. Para estos efectos, durante este apartado analizaremos el fundamento jurídico del Juicio de Lesividad en su aspecto teórico doctrinal, y desde el punto de vista legal.

2.1.3.1 Fundamento Teórico Doctrinal

El Juicio de Lesividad constituye una excepción a los principios característicos de régimen administrativo, en el cual la Administración hace efectivas por sí misma sus pretensiones. En el mismo orden de ideas, también se traduce en una excepción a otro principio tradicional del derecho administrativo como es la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos.⁴⁸ Como

⁴⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo”. 1ª ed. Tomo 3. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, Pág.68.

⁴⁸ *Ibidem*. pág. 69

vemos, en el ámbito del derecho administrativo, el Juicio de Lesividad rompe esquemas y principios que regulan esta materia, debido a que su creación ha buscado la vigencia de la justicia administrativa.

La idea moderna de la Administración en donde se busca la igualdad y la eliminación de privilegios injustificados, evita que dicha Administración retome sus propios actos, pues sería una injusticia el admitir la posibilidad de deshacer lo hecho, quedando desprotegida la seguridad de los afectados por dichas modificaciones.

Continuando con la doctrina española, otro de los principios administrativos que fundamenta al Juicio de Lesividad es el principio de los actos propios. Dicho principio consiste en que la Administración no puede volver gubernativamente sobre sus propios actos. Lo anterior se complementa al indicar que los actos mencionados deberán cumplir con dos características, que sean válidos y declarativos de derechos, pues de lo contrario la autoridad mantendría íntegramente sus facultades para modificar de mutuo propio sus propias resoluciones.

No obstante los criterios anteriores, el autor García de Enterría afirma que el proceso de Lesividad se ha configurado en la esfera jurídica, gracias a una interpretación errónea de principios administrativos como el de actos propios, pues dicho principio no puede ser invocado ni como fundamento, ni como motivo que justifique la institución del proceso de Lesividad y el régimen de revocación de los actos administrativos que pueda llevar aparejado, pues son excepciones al régimen administrativo que no deberían suscitarse con motivo de la simple declaración de derechos. Aseveración con la que no estamos de acuerdo, pues de no darse esta excepción a los actos de autoridad, se estaría dejando en un estado de inseguridad jurídica al gobernado, que irrumpiría con el estado de derecho.

El principio de seguridad y certeza jurídica se cataloga como uno de los principios básicos del Juicio de Lesividad. Si como hemos visto, el Juicio de Lesividad obedece a la pretensión de la autoridad de anular uno de sus actos, el gobernado tiene cuando menos el derecho de verificar que, de ser procedente la anulación del acto, ésta se realice con total apego a derecho. Dicho derecho se consagra como una garantía constitucional, pues al estar el gobernado en un estado de subordinación con respecto a la autoridad, sus derechos siempre deberán quedar inviolables.

Otro de los principios que fundamentan la institución del Juicio de Lesividad es el de garantía de audiencia. Dicho principio se encuentra consignado en el artículo 17 constitucional y consiste en procurar la prerrogativa del gobernado para acudir a Juicio en defensa de sus intereses. Tomando en cuenta que la litis del Juicio de Lesividad es un acto de Autoridad que ella misma pretende hacer nulo, es necesario que la dictaminación se deje a una tercera parte que actúe de manera imparcial. De ahí, que el posible afectado con la nulidad del acto, pueda acudir a Juicio para argumentar y alegar los motivos por los que debería persistir la validez del acto controvertido.

En las líneas anteriores, comprobamos que el Juicio de Lesividad es respaldado por fundamento doctrinal. De una manera sucinta analizamos cuáles son los principios administrativos y los argumentos teóricos, que de una manera científica justifican la institución que hoy estudiamos. A continuación, evidenciaremos el papel que guarda en nuestra legislación.

Siguiendo con los requisitos de legalidad, como son la fundamentación y motivación, que nuestra Carga Magna estipula para toda institución jurídica, ahora analizaremos el fundamento del Juicio de Lesividad con respecto a sus bases legales. Para tal efecto, estudiaremos la ubicación del Juicio de Lesividad en los diferentes ordenamientos que conforman al Sistema Jurídico Mexicano.

2.1.3.2 Fundamento Constitucional

En primer término decidimos considerar el fundamento constitucional, en atención a que la Constitución Política de nuestro país es la ley fundamental bajo la cual gira todo ordenamiento legal vigente. Si bien es cierto que el Juicio de Lesividad como tal, no se encuentra establecido en nuestra Constitución, estimamos pertinente estimar que el fundamento constitucional del procedimiento contencioso administrativo, toda vez que el Juicio de Lesividad – como ha quedado claro – forma parte de dicho procedimiento.

De tal forma tenemos que el procedimiento contencioso administrativo, se fundamenta principalmente en dos artículos constitucionales, mismos que hacen referencia a los tribunales que se encargan de dirigir este tipo de procedimientos. En primer término tenemos el artículo 73, fracción XXIX inciso H, como podemos ver, en esta fracción se hace referencia de manera genérica a las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, por lo que podríamos encuadrar aquí al Juicio de Lesividad.

Más adelante, el capítulo respectivo al poder judicial, establece literalmente en la fracción I inciso B del artículo 104,

Con estas disposiciones se fundamenta totalmente el proceso contencioso administrativo del cual emana el Juicio de Lesividad, dejando de lado las críticas de inconstitucionalidad de las que fue objeto en sus inicios. Esta aclaración nos parece importante, pues no podríamos realizar un estudio a fondo sobre una institución que fuera cuestionada por su constitucionalidad.

2.1.3.3 Fundamento Fiscal y Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es el ordenamiento que regula de manera especial al procedimiento contencioso

administrativo de autoridades federales. Por tal motivo, es también la ley que adopta y regula específicamente al Juicio de Lesividad, aunque haciéndolo de una manera sucinta. Durante el capítulo I de este trabajo, observamos que el Juicio de Lesividad existe desde la creación del propio Código Fiscal, y lo ha acompañado a lo largo de todas sus modificaciones.

Antes de hablar específicamente del artículo que contiene el Juicio de Lesividad, es oportuno citar uno de los artículos que se refiere a los motivos que podrían originar la interposición del Juicio de Lesividad. A nuestra consideración, una de las causas que originan al Juicio de Lesividad son las respuestas que la autoridad emite ante la consulta de un contribuyente. Dicha situación se encuentra albergada en el artículo 34.

Art. 34 Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello

En la actualidad, el artículo 36 del Código Fiscal de la sigue consagrando la institución del Juicio de Lesividad, traduciéndose como el principal fundamento legal que respalda y da vigencia a este Juicio.

El artículo 36 del CFF, señala textualmente lo siguiente:

“Art. 36 Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular y sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante Juicio iniciado por las autoridades fiscales. Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las *resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.*”

La explicación del contenido de este artículo, nos la da la exposición de motivos del Código Fiscal de 1938, la cual al igual que la redacción del mismo artículo, continuó a lo largo de sus sucesores. La exposición de motivos indicaba lo siguiente:

“En materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetara el interés público y se le hará prevalecer si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse, la ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la administración pública o, inclusive, del Congreso de la Unión, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.”

Dentro de la LFPCA, la cual regula particularmente al procedimiento contencioso administrativo, encontramos otros artículos que se refieren de manera indirecta al Juicio de Lesividad. El de mayor importancia es el artículo 13, mismo que se refiere a la oportunidad que tienen las partes para presentar la demanda. Dicho artículo hace referencia al Juicio de Lesividad en los siguientes términos:

“La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los plazos que se indican:...

III. Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya

producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.”

Con respecto a la LFPCA, podemos concluir que, no obstante ser el principal fundamento del Juicio de Lesividad, las disposiciones que hacen referencia a él son mínimas y poco específicas. Si bien es cierto que la LFPCA aludido en su artículo 1 estipula que se aplicará supletoriamente a la materia fiscal el Código Federal de Procedimientos Civiles, sería más adecuado que siendo el Juicio de Lesividad un procedimiento contencioso administrativo especial, se regulara más en detalle. De ahí que los estudios realizados sobre el tema en particular sean muy escasos, pues la misma ley no nos da mucho material con el cual establecer críticas o posiciones.

2.1.3.4 Legislación General

Después de hacer un análisis minucioso de la legislación general de nuestro país, encontramos que en algunas de ellas el legislador pensó en el Juicio de Lesividad, y si bien no lo menciona literalmente, los mecanismos que se estipulan, hacen referencia a éste.

En primer término encontramos a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en atención a la íntima relación que guarda con la materia que hoy estudiamos. A este respecto, podemos decir que el Juicio de Lesividad se fundamenta en esta ley, a través del artículo 11 que se refiere específicamente a la extinción del acto administrativo. En este numeral se establece que una de las formas de extinguir el acto administrativo es la revocación del mismo, de acuerdo a la ley de la materia. Lo anterior, gracias a que la LFPA es de aplicación general y por ello nos remite a cada una de las leyes específicas de la materia. Dicho numeral estipula lo siguiente:

“Art. 11 El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:...

..VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.”

De igual manera que el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fundamenta plenamente al Juicio de Lesividad el artículo 14 de dicha ley hace referencia a la competencia material del Tribunal, donde encontramos cada uno de los supuestos que podrá conocer el mencionado Tribunal. En su último párrafo, el artículo precitado describe expresamente la competencia que tendrá el Tribunal para conocer del Juicio de Lesividad, dando el respaldo necesario para legitimar la existencia del Juicio aludido. El numeral precitado, señala textualmente lo siguiente:

“Art.11 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los Juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación: . . .

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los Juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”

Finalmente, nos parece importante hacer referencia a las leyes específicas de cada materia, a las que hacía alusión la LFPA. El catalogo de leyes de carácter o naturaleza administrativa es muy amplio, por lo que sólo nos referiremos a la Ley Aduanera como un mero ejemplo de que también las leyes de aplicación general se refieren de una u otra manera al Juicio de Lesividad.

El artículo 48 de la Ley Aduanera se refiere al procedimiento que deberá seguir la autoridad, cuando intente hacer nula la resolución afirmativa que se origine

por no dar respuesta en tiempo a una consulta. Dicho numeral en sus párrafos cuarto y quinto, señala:

“Art 48... Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la fracción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta. En caso que se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

La Secretaría podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca”.

2.1.4 Presupuestos de Procedencia

Al igual que en el Juicio de nulidad, el Juicio de Lesividad supone la existencia de elementos que acrediten su procedencia. Los presupuestos de procedencia son las causas o motivos, que en este caso argumenta la Autoridad para interponer el Juicio de Lesividad. Tomando en cuenta que el mencionado Juicio forma parte del procedimiento contencioso administrativo, consecuentemente, nos encontramos con que los presupuestos de procedencia se relacionan directamente con los actos administrativos emitidos por la autoridad.

Es claro que el medio con que cuenta la autoridad administrativa para realizar sus funciones e interactuar con los gobernados, es la emisión de actos administrativos, que son actos jurídicos, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción de interés general.

pudiendo ser de diferentes clases como instrumentales, definitivos, declarativos y ejecutivos.⁴⁹ Dentro del desarrollo de estas actividades propias de la autoridad administrativa es cuando surge el acto administrativo que por algún motivo se considera viciado, y que la autoridad utiliza como presupuesto de procedencia para iniciar el Juicio de Lesividad. Siendo más específicos, debemos entender que son las resoluciones favorables que emite la autoridad administrativa, los presupuestos básicos para que se pueda iniciar el Juicio de Lesividad, quedando confirmado con lo dispuesto por el artículo 36 del CFF. y del artículo 1 de la LFPCA. Por tal motivo, es necesario conocer lo que debemos entender por resolución favorable, y determinar cuáles son los supuestos que podrían derivar en resoluciones favorables.

2.1.4.1 Resolución favorable

La resolución favorable a un gobernado es el presupuesto esencial del Juicio de Lesividad. Una resolución administrativa (favorable en este caso) es un acto administrativo que define o da certeza a una situación legal o administrativa a través del mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas.⁵⁰ Una de las características especiales de las resoluciones administrativas es la presunción de legalidad con que cuentan, según lo dispone el artículo 68 del LFPCA, por lo que quien impugne la legalidad de una resolución administrativa, tendrá que acreditar que carece de ella, situación que no acontece en el proceso de Lesividad, pues la misma autoridad es quien aduce la ilegalidad de la resolución emitida.

La resolución favorable al particular tiene como origen diversos supuestos. Para esclarecer dichos supuestos, debemos tomar en cuenta las diferentes actividades de la Administración en las que pudiéramos encontrarnos

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág. 245-248

⁵⁰ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Diccionario de Derecho Administrativo. 1ª ed. Porrúa. México, 2003, Pág. 235

finalmente con la emisión de resoluciones. En general, consideramos que los supuestos que configuran las resoluciones favorables son los siguientes:

1. El procedimiento administrativo iniciado tanto de oficio como a petición de parte interesada, contenido en el artículo 14 de la LFPA. Pensemos por ejemplo, que con motivo de las facultades de comprobación de la autoridad, se determina un crédito fiscal al contribuyente, en una cantidad menor a la que debía fijarse. Así lo establece la tesis IV-P-2aS-90 visible en la R.T.F.F., No.9, Abril 1999, página 99 que dice:

Juicio de Lesividad.- su procedencia.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del LFPCA, las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la mediante Juicio iniciado por las autoridades fiscales, de donde se desprende que cuando la autoridad promueva este tipo de Juicio (de Lesividad) deberá cumplir con todos los requisitos de procedibilidad de la demanda previstos en los artículos 208 y 209 del citado LFPCA; y el contribuyente, que en el caso tiene el carácter de demandado, podrá oponer las excepciones y defensas establecidas en dicho ordenamiento legal. Cuando se ha iniciado el Juicio y la demandada en su contestación plantea el sobreseimiento del mismo, argumentando que la resolución impugnada no tiene el carácter de favorable, porque en la misma se le determinó un crédito fiscal que se vio obligada a enterar, la Sala del Tribunal Fiscal de la que conozca del asunto, deberá declarar infundada la causal de improcedencia, toda vez que cuando la autoridad promueve Juicio de Lesividad en contra de una resolución que en alguna forma implique un beneficio indebido al contribuyente, aunque en ella se le haya determinado un crédito fiscal, no procede el sobreseimiento del Juicio, ya que previamente a determinar si la resolución impugnada resulta favorable al particular, deberán analizarse los conceptos de impugnación planteados por la autoridad, y con base en ese estudio, determinar si procede declarar la validez o la nulidad de dicha resolución.

Juicio No. 100(14)93/98/806/97.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la federación, en sesión de 1° de diciembre de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Dr. Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. José Antonio Rodríguez Martínez. (Tesis aprobada en sesión de 28 de enero de 1999)

2. Las consultas realizadas por los administrados a la Autoridad, contenida en el artículo 34 del CFF, y otras leyes especiales.
3. La resolución que recae a los recursos tanto de revisión en materia administrativa contenido en el artículo 83 de la LFPA, como en el recurso de revocación contenido en el artículo 117 del CFF. Al respecto es aplicable el precedente III-PS-II-153, visible en la R.T.F..., No.121, Enero 1998, página 13, que señala:

RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR.- NO PROCEDE SU MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA ACLARACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD.- Las autoridades administrativas no pueden revocar las resoluciones favorables a un particular, sino a través del Juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la federación. Por lo anterior, si con motivo de la interposición de un recurso de revocación, la resolución en sus puntos resolutive es favorable a los intereses del recurrente en contradicción a su parte considerativa, con ello se crea un derecho a favor del particular, por lo que se hace menester la interposición del Juicio de Lesividad para modificar la incongruencia o error en que hubiese incurrido la autoridad. (2)

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-586/96/11901/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 29 de abril de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez. (Tesis aprobada en sesión de 19 de junio de 1997)

4. La afirmativa ficta que excepcionalmente se da en algunas materias, como la contenida en el artículo 48 de la LA.

En relación a la resolución favorable, presupuesto esencial del Juicio de Lesividad y del cual hace referencia el CFF, el mismo contempla un caso de excepción. El artículo 22 del código aludido, señala un acto administrativo, que si bien constituye un derecho al particular, no deberá ser considerado como una resolución favorable. El supuesto del que hablamos es la resolución por medio de la cual las autoridades fiscales devuelven cantidades al particular, que anteriormente había pagado indebidamente, pues el décimo párrafo del numeral citado establece que la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente. Pensamos que constituye una excepción a la resolución favorable objeto del Juicio de Lesividad, pues al no considerarse de esta manera, la autoridad podrá volver sobre ésta, sin vulnerar las garantías del administrado.

Para entender mejor el alcance que tiene este artículo, citamos la tesis III-TAS-II-3 visible en la R.T.F.F., No. 101, mayo 1996, página 15, que sostiene:

RESOLUCIÓN FAVORABLE.- CASO EN QUE NO ES APLICABLE LA EXCEPCIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 22, SEXTO PÁRRAFO, DEL LFPCA FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Si bien es cierto que en términos del artículo 22, sexto párrafo, del código Fiscal, cuando las autoridades procedan a la devolución de una cantidad señalada como saldo a favor por los contribuyentes, sin que medie mayor trámite que la simple comprobación de que se efectuaron los pagos, la orden de devolución no implica la existencia de una resolución favorable; no se está dentro de tal excepción y sí se trata de resolución favorable, cuando la autoridad se pronuncia sobre el régimen fiscal aplicable al contribuyente y concede la devolución del impuesto por considerar que no es causante del mismo. En consecuencia, si con posterioridad la autoridad estima que fue errónea tal devolución, porque sí se causaba el impuesto, debe acudir al Juicio de Lesividad para anular la resolución favorable. (1)

Juicio de Nulidad No. 100(14)591/94/694/94.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 27 de febrero de 1996, por mayoría de 3 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Concepción Martínez Godínez. (Tesis aprobada en sesión de 5 de marzo de 1996)

Tomando en cuenta los supuestos antes mencionados, las características que deben cumplir las resoluciones favorables para que puedan ser impugnadas por la autoridad, son las siguientes:

- a) **Que sea emitida por una autoridad administrativa.** Es un requisito indispensable el hecho de que sea emitida por una autoridad administrativa, pues su fundamento lo encontramos solamente en leyes de carácter administrativo, y de lo contrario sería objeto de un Juicio de distinta naturaleza.
- b) **Por Escrito.** De la lectura de los artículos 36 del CFF, 8 fracción XI y 14 de la LFPCA, Interpretamos que la resolución favorable debe constar por escrito, toda vez que dichos numerales señalan que deberán mediar en todo momento las constancias de la existencia del acto reclamado. La excepción tajante a lo anterior, como menciona Esquivel Vázquez, es la afirmativa ficta contenida en algunas leyes como la aduanera o la del procedimiento administrativo, debido a que al ser la afirmativa ficta una presunción que creó el legislador en la cual debemos entender que por el paso del tiempo la autoridad resolvió positivamente a una consulta, dicha resolución no constará por escrito.
- c) **Individualizada o colectiva.** En el entendido de que entrar a proceso es un acto personalísimo, la resolución favorable al ser el presupuesto esencial del proceso de Lesividad, debe ser participe de su misma naturaleza; es decir, debe ser individual y afectar a una persona concreta.

Situación que es clara al analizar el artículo 36 del CFF, mismo que establece que sólo las resoluciones de carácter individual podrán ser impugnadas ante el TFJFA.

Al respecto es aplicable el siguiente precedente, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Octubre de 1992, página 426, que señala textualmente:

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES. SÓLO BENEFICIAN AL PARTICULAR QUE LAS GESTIONÓ. La resolución de la autoridad hacendaria que autoriza la devolución de numerario a un contribuyente por concepto de saldo a favor de un determinado impuesto, no puede servir de base para declarar la nulidad de la que negó la devolución a un distinto contribuyente que se encuentra en la misma hipótesis y en idénticas circunstancias que el primero, pues el LFPCA Fiscal de la nada previene sobre el particular, ni podría ubicarse el caso en la hipótesis a que se contrae el artículo 34 del citado ordenamiento legal, puesto que de acuerdo a ese dispositivo, la resolución por escrito favorable de las autoridades fiscales sólo beneficia a quien la gestionó pero no a personas distintas, y la sentencia que en un Juicio de nulidad estime lo contrario causa agravio a la autoridad administrativa emisora de la resolución impugnada en el Juicio de nulidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Revisión fiscal 39/92. Subprocurador Fiscal Regional del Noreste de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Juan Manuel Rodríguez Gámez.

- d) **Deduzca una pretensión del interesado.** En este caso, es requisito que la resolución favorable se haya dado con motivo de la pretensión del particular, no importando cual de las causas que mencionamos con anterioridad hayan dado lugar a dicha resolución. En consecuencia, la autoridad no puede impugnar una resolución por el solo hecho de que

hubiera sido emitida por una autoridad incompetente o con vicios formales, lo que nos da a entender que el vicio contenido en una resolución favorable, deberá ser de fondo para poder ser debatida.

- e) **Lesiona jurídicamente a la administración.** Es importante hacer una reflexión sobre el particular, pues considerando que el artículo que fundamenta la existencia del Juicio de Lesividad forma parte del LFPCA en el que se regulan los tributos y demás cargas del particular para con la Autoridad, se piensa que el único aspecto por el cual debemos considerar que una resolución es lesiva a la Administración, es el económico, lo cual es incorrecto, porque no sólo son las resoluciones que causen una lesión económica a la Administración, sino que también las que le causen una lesión jurídica.⁵¹

Por lesión jurídica debemos entender el daño que sufre la Administración, debido a la violación a los derechos objetivos al momento de emitir una resolución, como puede ser la violación a una ley, la falta de competencia, la falta de requisitos de validez y existencia, etc. Con lo que se confirma la idea de que una resolución favorable al particular sólo podrá impugnarse por el fondo y no por la forma.

El autor español Aurelio Guaitia precisa muy bien lo anterior, al mencionar lo siguiente:

“ En casi todos estos casos, lo que se aprecia primeramente no es, la existencia de un derecho subjetivo, que aquí suele faltar, sino la vulneración de la norma; en vez de “ vulneración de derecho ”, de “ derechos del Estado ”, etc., el T.S. en la mayor parte de sus resoluciones recaídas en procesos de Lesividad, habla de “ quebrantamiento de la norma ”, de “ infracción del Derecho ”; de resoluciones contrarias a la ley,

⁵¹ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 172002. Pág., 71

de la legalidad o ilegalidad de las resoluciones, de quebrantamiento de normas de imperativa observancia, lo que supone en realidad el quebrantamiento del Derecho subjetivo.”⁵²

La característica de que la resolución sea nueva, misma que es exigida a los particulares cuando acuden al Juicio de nulidad, es otra de las grandes diferencias que encontramos en el Juicio de Lesividad. Esta última característica no es exigida en el Juicio de Lesividad, puesto que en palabras del autor Margáin Manautou los particulares muchas veces se ven beneficiados con una resolución que ellos mismos estiman violatoria de ley, y al plantear nuevamente el caso a la autoridad, ésta la ratifica desvirtuando cualquier duda de aprovechamiento de una resolución mal fundada. Por tanto, al momento en que la administración solicite su nulidad, deberá reclamar tanto la resolución original como las posteriores que habían ratificado a ésta.⁵³

Finalmente es pertinente hacer referencia al ámbito de validez de una resolución favorable. La validez de una resolución favorable al administrado estará supeditada a la validez de la ley que la sustente; es decir, una resolución favorable será vigente hasta en tanto no sea derogado o reformado el precepto que la sustente. A este respecto, el TFJFA se ha manifestado de la siguiente manera:

RESOLUCION FAVORABLE EN MATERIA FISCAL.- SU AMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ.- Tienen el carácter de resolución favorable al contribuyente, la que le otorga una exención de impuesto, con apoyo en la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles, pero lo pierde si con posterioridad se expide otra ley reguladora del mismo impuesto en la que no se prevenga igual situación de

⁵² GUAITA, Aurelio. El Proceso de Administrativo de Lesividad. op. cit. pág. 51 - 52 18

⁵³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. " De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimación, 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 457 -458

exención. No está obligada la autoridad, en consecuencia, a demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la , por no ser ya una resolución favorable.

Juicio No. 478/88.- Sentencia de 13 de marzo de 1990, por unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Lorenzo Javier Gómez Torres.- Secretaria: Lic. Nora Elizabeth Urby Genel. Tercera Época, Primera Sala Regional Centro, R.T.F.F., Año III. No. 35, Noviembre 1990, Tesis: II-PSR-XI-27, página 58.

2.1.4.2 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Otra de las condiciones con que debe cumplir una resolución favorable para ser impugnada a través del Juicio de Lesividad, es que sea materia de la competencia del TFJFA. Este requisito se sustenta en el artículo 11 de la LOTFJFA, pues en su penúltimo párrafo establece el TFJFA conocerá de los Juicios que promuevan las autoridades para anular sus resoluciones, siempre que éstas sean de las materias señaladas en el mismo artículo como de su competencia. En atención a lo anterior, es necesario citar cuáles son las materias en las que exclusivamente las resoluciones favorables podrían ser impugnadas por la Autoridad.

El artículo 11 de la LOTFJFA, establece que el TFJFA será competente para conocer de las siguientes materias:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el LFPCA Fiscal de la , indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército,

- de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la , del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la , el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un Procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Por último y después de analizar a fondo lo que conlleva a una resolución favorable, creemos necesario expresar un criterio extraordinario sobre ésta. A

nuestra consideración la resolución favorable indispensable para incoar el Juicio de Lesividad marca una excepción al principio de definitividad que debe revestir a las resoluciones que se impugnan ante el TFJFA. El artículo 11 de la LOTFJFA señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admita recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, lo que en la especie no acontece.

Por una parte la resolución favorable es una figura atípica que el legislador no ha considerado y por ello no encontramos en la ley de la materia fundamento para establecer si una resolución administrativa favorable admite o no un recurso administrativo, en todo caso y siguiendo a los administrativistas clásicos que así lo consideran, podríamos decir que el recurso administrativo al que se podrían someter las resoluciones favorables sería al propio Juicio de Lesividad (entendido como una faceta del Juicio de nulidad). En consecuencia, por lo antes dicho, menos es de esperarse que la ley contemplara optativamente la interposición de un recurso en contra de una resolución favorable. En conclusión, consideramos adecuado el señalar que las resoluciones favorables al particular que emiten las autoridades, no se han regulado a fondo, por lo que constituye una excepción a la definitividad que deben tener las resoluciones que son objeto de litis en el TFJFA. Por el contrario, una resolución que fue emitida favorablemente al particular, no tendrá el carácter de definitiva hasta en tanto no sea reconocida como válida por una sentencia del TFJFA, o en su defecto haya precluido el derecho de las autoridades para acudir a Juicio.

2.1.5 Las Partes en el Proceso

Cuando hablamos de la naturaleza jurídica del Juicio de Lesividad, dejamos en claro que es un proceso especial de los que conforman al contencioso administrativo, entre otras cosas, porque intervienen en él partes procesales al igual que en Juicios de otra naturaleza. Para Margáin Manautou hablar de las

partes en el proceso, es hablar de una de las principales diferencias que experimentan el Juicio de nulidad y el proceso de Lesividad, pues en este último caso las partes desarrollan un papel totalmente contrario al realizado de manera normal.⁵⁴

Las partes son los sujetos principales de la relación jurídica procesal. Es decir, son los sujetos cuyos intereses jurídicos se controvierten en el proceso, en el que encontramos por lo menos tres distintas: el demandante que pretende, el demandado que resiste y el juzgador que conoce y decide.

En el Juicio de Lesividad, además de las partes tradicionales, encontramos dos partes más que debido a las características del propio Juicio, justifican su existencia:.

1) Juzgador

El juzgador es uno de los sujetos principales de la relación jurídica procesal, con la diferencia de que no podría tener interés jurídico en la controversia debiendo ser imparcial. El juzgador se traduce en un sentido objetivo como el órgano jurisdiccional que es competente para conocer de un determinado asunto. En el Sistema Jurídico Mexicano – como vimos antes – el órgano jurisdiccional competente para conocer del procedimiento contencioso administrativo, y por tanto del Juicio de Lesividad, es el TFJFA. Dicho Tribunal mediante los Magistrados que integran las diversas Salas Regionales y Metropolitanas, tendrán la encomienda de instruir y sentenciar los Juicios de Lesividad que se sometan a su conocimiento.

⁵⁴ Ibidem Pág., 454

2. Demandante

En el Juicio de Lesividad al igual que en otros procesos, el demandante o actor es el sujeto procesal que ejercita la acción, que pretende de inicio oponer su interés a su contraparte. Excepcionalmente, en el proceso de Lesividad la figura del demandante recae en la Autoridad Administrativa, pues pretende que una resolución favorable que emitió con anterioridad, sea anulada. A criterio de ésta doctrina, es una de las características que ocasionan el hecho de que se denomine a este Juicio, de manera que no se debe ser juez en causa propia en Juicio de Lesividad, siendo que ambos son de igual naturaleza y procedimiento.

El fundamento legal para considerar que la Autoridad Administrativa funge como actor en el Juicio de Lesividad, se desprende de la interpretación armónica de los artículos 3, 13 segundo párrafo y 14 fracción III del LFPCA, pues en todo momento acepta la posibilidad de que la autoridad tome este papel.

3. Demandado

En el Juicio de Lesividad la parte demandada es el administrado. El artículo 1 de la LFPCA se refiere a las partes que intervienen en el procedimiento contencioso administrativo, el cual señala expresamente que los demandados serán:

Art. 1 Son partes en el Juicio contencioso administrativo:

. . .

III. Los demandados. Tendrán ese carácter:

. . . b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la Autoridad Administrativa.

Es por ello que en el Juicio de Lesividad, recaerá en el particular la carga procesal de oponer sus excepciones y defensas a las pretensiones del demandante, que en la especie consistirá en demostrar la validez y legalidad de la resolución favorable. Con lo que se actualiza la garantía de audiencia del gobernado, contenida en el artículo 14 constitucional.

4. Tercero Coadyuvante

Cuando hablamos de terceros, hacemos referencia a personas ajenas a la relación jurídica procesal, que han participado en la misma sin el carácter de parte. En el caso específico del Juicio de Lesividad sería más correcto hablar de terceristas, cuando hablamos de este tipo de personas, en atención a la trascendencia que podría tener su participación, en la solución del asunto.

Anteriormente existía la figura del tercero coadyuvante de la autoridad administrativa que se definía como la persona que tuviera interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular, o en la confirmación de uno que le fuera desfavorable. Dicha parte procesal fue derogada del antiguo texto del CFF con la reforma del 5 de enero de 1988.⁵⁵

En la actualidad, la fracción 111 del artículo 3 de la LFPCA establece que tendrá la calidad de parte el tercero que tenga un derecho incompatible en la pretensión del demandante. No obstante, la redacción de esta fracción, interpretamos que la intención del legislador fue dejar de manera genérica la figura del tercero, pues la lectura del artículo 18 así lo confirma.

En ese mismo orden de ideas, Margáin Manautou señala que las principales diferencias que existen entre el tercero y el coadyuvante son las siguientes:

⁵⁵ VAZQUEZ ALFARO, José. "Evolución Y Perspectiva de los Órganos De Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". 1ª ed. UNAM. México, 1991. Pág., 168

- a) El tercero es parte obligatoria y el coadyuvante es parte voluntaria.
- b) El tercero apoya la validez de la resolución que se reclama a la autoridad; el coadyuvante apoya la nulidad de la resolución impugnada por la autoridad.
- c) El tercero, si no es llamado a Juicio, puede retroceder el procedimiento o interrumpir su tramitación, mientras que el coadyuvante puede intervenir en cualquier momento del Juicio y su presentación no puede hacer retroceder el procedimiento ni interrumpirlo.

5. Autoridad Responsable.

Independientemente de que autoridad sea parte por haber emitido la resolución, alguno de sus órganos, también lo serán cuando se afecte el interés jurídico de la Federación.

La inclusión de dicha autoridad como parte en el Juicio obedece a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus actividades, por lo que siendo la dependencia de la Administración Pública encargada salvaguardar el patrimonio de su esfera jurídica, es indiscutible que si cuando haya resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que se anule la resolución controvertida.

Cabe señalar que el interés de la autoridad no implica sólo lo concerniente al patrimonio del Estado sino además las contribuciones, impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, y cualquier otro ingresos que el Estado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público, sean contribuciones o no.⁵⁶

⁵⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel. " Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación ". 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 87

El fundamento del criterio anterior, lo encontramos tanto en la fracción III del artículo 1 de la LFPCA, así como en la fracción III del artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, pues el SAT es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargado de los asuntos fiscales que deba conocer dicha Secretaría, por ejemplo.

2.1.6 Cualidades de la Sentencia

La sentencia constituye el acto procesal con el que se da fin al proceso, resolviendo de fondo el asunto controvertido. El Juicio de Lesividad no es la excepción, y deberá ser concluido con la emisión de una sentencia que siguiendo los requisitos de legalidad del artículo 50 de la LFPCA, resuelva en definitiva la resolución controvertida.⁵⁷ Para ello, el Magistrado instructor estudiara a fondo las causales de nulidad que se consideran en el artículo 51 del mismo, para definir cual de ellas se estará actualizando en la resolución favorable controvertida para declarar su nulidad, o de lo contrario confirmar su validez. En este sentido, nuevamente nos encontramos con situaciones especiales que debido a la complejidad del Juicio de Lesividad, vienen a transformar el procedimiento contencioso administrativo. Por tal motivo, es necesario detallar el estudio de las causales de nulidad y en los efectos de la sentencia.

2.1.6.1 Causales de Nulidad

El artículo 52 de la LFPCA señala que las sentencias que dicte el TFJFA declararan que una resolución administrativa es ilegal, cuando se demuestren las siguientes causas:

⁵⁷ ibídem Pág., 211

- I. **Incompetencia** del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. **Omisión de los requisitos formales** exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. **Vicios del procedimiento** que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si **los hechos que la motivaron no se realizaron**, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la **resolución administrativa** dictada en ejercicio de facultades discrecionales **no corresponda a los fines** para los cuales la ley confiera **dichas facultades**.

En líneas anteriores estudiamos que la autoridad administrativa al momento de intentar la anulación de alguna de sus resoluciones, sólo podría alegar conceptos de anulación que intenten demostrar la ilegalidad de la resolución favorable en cuanto al fondo. En caso contrario, el TFJFA en atención a los precedentes y tesis existentes, deberá desestimar dichos conceptos. En consecuencia, para efectos del Juicio de Lesividad no se consideraran causales de nulidad, los supuestos incluidos en las fracciones II y III antes citadas, pues no son vicios que afecten de fondo a una resolución, además de que el artículo 52 de la LFPCA aludido, en su último párrafo señala que las causales mencionadas tendrán como consecuencia una nulidad para efectos, lo que en la especie no puede suceder.⁵⁸

⁵⁸ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. " El Juicio de Lesividad y otros estudios ". 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 93

En cambio, las causales de nulidad que si son efectivas para efectos del Juicio de Lesividad, son las correspondientes a las fracciones I, IV y V del artículo 50 de la LFPCA, pues éstas si inciden en el fondo de las resoluciones.

Con respecto a la fracción primera, el requisito de que la autoridad fuere incompetente para dictar la resolución debe consistir en que la autoridad que lo emitió, realmente carezca de facultades para emitir dicho acto y que se advierta plenamente. En caso contrario, esta causal no sería suficiente para dictar la anulación de la resolución favorable.⁵⁹

En el supuesto de la fracción IV, debe comprobarse que la resolución se motivó en hechos no realizados, caso en que la autoridad autorizó al particular una deducción por un gasto que efectuó; cuando los hechos que motivaron la resolución fueron distintos o la autoridad los apreció en forma equivocada, por ejemplo cuando se efectúa una erogación por gastos de representación y se autoriza deducirlo por considerarse erróneamente una previsión social; y finalmente cuando las resoluciones se emiten en contravención a las disposiciones aplicables, situación que se podría dar cuando la autoridad condona la totalidad de recargos causados por el administrado, cuando esto esta expresamente prohibido.

La fracción V establece que se podrá decretar la nulidad de las resoluciones, si se demuestra que fueron emitidas a consecuencia del indebido ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad. Doctrinalmente a esta causal se le denomina desvío de poder, la cual se fundamenta en tres posibles causas: un fin personal, la finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros o con la finalidad de favorecer a la Administración Pública. Lo anterior se suscita debido a que en esta causal se contemplan las facultades discrecionales de la

⁵⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo De Anulación o de Ilegitimación". 11ª ed. Porrúa. México, 2002. pág., 367

autoridad, lo que no implica que realicen sus actividades de forma arbitraria; por tal motivo la actividad discrecional, como toda actividad administrativa debe desarrollarse conforme a derecho.⁶⁰ Ejemplo de este supuesto sería que la autoridad al condonar una sanción, discrecionalmente también condonara del pago de la contribución al particular.

2.1.6.2 Efectos de la Sentencia

El efecto primordial de la sentencia coincide con el fin que buscan las autoridades al iniciar el Juicio de Lesividad, el cual consideramos que es la anulación de la resolución favorable. Lo antes dicho obedece a que como claramente señalamos con anterioridad la única manera en que la autoridad puede anular sus propias decisiones es sometiéndolas al conocimiento del TFJFA como claramente lo dispone la tesis que textualmente señala:

RESOLUCION FAVORABLE AL PARTICULAR.- NO PUEDE REVOCARLA LA AUTORIDAD.- El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación establece que las resoluciones administrativas de carácter individual favorable a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la mediante Juicio seguido por las autoridades fiscales. De lo anterior se infiere que las resoluciones favorables al particular surten todos sus efectos y deben ser acatadas por las autoridades hasta en tanto no sean declaradas ilegales por el Tribunal Fiscal de la , aún cuando no hubieren sido dictadas conforme a los ordenamientos legales aplicables al caso, pues precisamente por esta razón deben ser impugnadas por la autoridad fiscal, para que se declare su nulidad.⁶¹

⁶⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 247

⁶¹ Vid. Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, RESOLUCION FAVORABLE AL PARTICULAR.- NO PUEDE REVOCARLA LA AUTORIDAD Amparo en Revisión No. 2223/84.- Resuelta en sesión de 27 de febrero de 1986, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Antonio Jáuregui Zárate.

No obstante la aseveración anterior, la sentencia que culmina con el proceso de Lesividad puede tener otros efectos. El artículo 51 de la LFPCA dispone que la sentencia emitidas por el TFJFA podrá tener los siguientes efectos:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

Como lo muestran las fracciones anteriores, además de poder declarar la nulidad de la resolución favorable controvertida, puede también reconocer la validez de la misma. Una posibilidad más sería que el Magistrado instructor declarara una nulidad para determinados efectos con lo que la resolución favorable se podría ver modificada o anulada sólo en una parte, señalando cuales serían las providencias que tendría que tomar la autoridad para modificar su determinación. Una reflexión que surge con motivo de estas disposiciones, es el hecho de que no obstante que los vicios de una resolución favorable ameritaran que se declare la nulidad lisa y llana, el efecto de la sentencia deberá además señalar que es también para efectos de que la Autoridad Administrativa dicte otra resolución subsanando los vicios que tuvo la original, pues de lo contrario, al no existir una nueva resolución, se estaría dejando inconclusa la situación y seguridad jurídica del gobernado.

En conclusión, observamos que los efectos de la sentencia en un Juicio de Lesividad, son los mismos que tiene una sentencia en un Juicio de nulidad común.

Nuevamente se hace evidente el vacío que invade a la ley con respecto a la reglamentación específica que debiera hacerse sobre este Juicio especial, provocando que se sigan los mismos criterios para calificar las causales de nulidad tanto para el Juicio de Lesividad como para el Juicio de nulidad. La única distinción que debemos hacer, es que la nulidad para efectos que contempla el último párrafo de este numeral, no puede ser declarada a través de una sentencia del Juicio que nos ocupa, pues las causales de nulidad en las que se sustenta – como hemos comentado – no pueden ser alegadas como causa para anular una resolución favorable al administrado.

2.2 Substanciación del Juicio de Lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Durante el capítulo, anterior expusimos detalladamente el aspecto teórico del Juicio de Lesividad. En dicho ejercicio nos percatamos de los grandes cambios que supone al procedimiento contencioso administrativo, el mencionado Juicio, considerando que es una especie de éste. En las siguientes líneas abordaremos el estudio del aspecto procesal del Juicio de Lesividad, con la intención de encontrar nuevamente, los elementos que hacen tan especial a esta institución jurídica.

En términos generales, podemos decir que la institución del Juicio de Lesividad es muy similar a la desarrollada en el Juicio de nulidad. Confirma lo anterior el hecho de que en el la LFPCA dedicada a regular el procedimiento contencioso administrativo, en ningún momento se hace una distinción procedimental con respecto al Juicio de Lesividad; por lo que entendemos que debemos seguir los

lineamientos que se estipulan para el Juicio normal. Sin embargo, es necesario detenernos en algunas partes del proceso, puesto que merecen una reflexión en atención a la naturaleza del Juicio que estudiamos. En el Juicio de Lesividad los momentos procesales que deben seguirse son menores a los del Juicio normal, lo que provoca que en la práctica, su conclusión se dé en un menor tiempo.

2.2.1 Oportunidad para interponer el Juicio

Es el primer elemento esencial⁶² que debe cuidar, en este caso, la Autoridad Administrativa al momento de iniciar su acción ante el TFJFA. El Magistrado instructor a cuyo conocimiento se someta un Juicio de Lesividad, deberá estudiar de oficio que su presentación se haya hecho dentro del lapso que la ley otorga, con el fin de poder descartar una posible causal de improcedencia. El artículo 8 del LFPCA señala que será improcedente el Juicio que se tramite ante el TFJFA, por las causales siguientes:

...

IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala este LFPCA.

La situación anterior traería como consecuencia la emisión de un acuerdo en el que se desechara la admisión de la demanda, debido a su notoria extemporaneidad. De ahí, la importancia de que las autoridades acudan en tiempo y forma a incoar el Juicio de Lesividad.

El artículo encargado de regular el plazo que tienen los demandantes para

⁶² MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimación". 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág.,201

interponer el Juicio de nulidad es el 13 del LFPCA. Entrando en materia, la parte del numeral precitado que se refiere específicamente al Juicio de Lesividad, es el tercer párrafo, mismo que señala lo siguiente:

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

De la lectura de este artículo se desprende que la ley concede dos oportunidades diferentes a las Autoridades Administrativas para impugnar las resoluciones favorables que emitieron en favor de un particular. Dichos supuestos son los siguientes:

- a) *Dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida una resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable al particular.*
- b) *En cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto cuando la resolución haya producido efectos de tracto sucesivo. Lo que nos hace suponer que en tal supuesto, la autoridad podrá demandar 15, 10 ó 20 años después de haber emitido la resolución, si es que ésta tuvo efectos de tracto sucesivo.*

Si hacemos una comparación de la oportunidad que se otorga a la Autoridad Administrativa en su papel de demandante con respecto al otorgado al particular cuando funge dicho papel, encontramos dos diferencias fundamentales. La primera diferencia es trascendental, pues mientras que a la Autoridad Administrativa se le otorgan cinco años (pudiendo ser más según el segundo supuesto estudiado) para presentar su demanda, al particular sólo se le otorgan

45 días. Una segunda diferencia consiste en que el particular tendrá 45 días para presentar su demanda, mismo que correrá a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; en cambio, la autoridad tendrá 5 años pero a partir del día siguiente en que se hubiere emitido la resolución.

Como hemos venido mencionando a lo largo de este trabajo de investigación el contenido de este artículo en particular, nos parece desafortunado, pues consideramos que vulnera las garantías constitucionales del particular creando un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica. En este momento no abundaremos más sobre esta cuestión puesto que entraremos a su estudio detallado en el siguiente capítulo.

2.2.2 Demanda

En el capítulo anterior estudiamos cuáles son los requisitos que debe satisfacer una resolución favorable para poder ser objeto de Juicio. Por esa razón, una vez que la Autoridad Administrativa verifique que está dentro del término para interponer el Juicio de Lesividad, lo primero que tendrá que estudiar es si la resolución que emitió cumple con los requisitos necesarios, que en resumen son:

- Reconocimiento de la autoridad responsable de que su acto es ilegal
- Observación de la autoridad de que la resolución no aplica la ley en toda la extensión del caso.
- Observación por la autoridad de que su resolución padece graves vicios de fondo y que de no corregirse se beneficiará al particular, no obstante, no asistirle el derecho.

La demanda, como lo establece el artículo 13, al igual que en el Juicio de nulidad, deberá ser entregada por escrito ante la Sala Regional competente. Para determinar qué Sala Regional del TFJFA será competente, debemos

remitirnos a la LOTFJFA pues en ésta, se establece la competencia territorial del tribunal. El artículo 31 de la LOTFJFA señala que la competencia del TFJFA para conocer del asunto, la tendrá la Sala en cuya circunscripción se encuentre el domicilio que emitió el acto, sin embargo, en el último párrafo señala lo siguiente:

Las Salas Regionales conocerán de los Juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Como vemos, es importante la distinción de competencia que tendrá el TFJFA con respecto al Juicio de Lesividad. La autoridad deberá considerar esta nueva diferencia con respecto al Juicio de nulidad al momento de interponer la demanda. Una vez satisfechos los requisitos anteriores, la Autoridad deberá colmar los demás requisitos que el mismo LFPCA exige para una demanda, los cuales analizaremos detalladamente a continuación.

2.2.2.1 Requisitos

El artículo 14 del LFPCA establece que la demanda deberá contener los siguientes requisitos:

1. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente. Este primer elemento, exige que la Autoridad que emitió el acto, tome el papel de demandante. Por tal motivo, deberá anotarse el nombre de la unidad administrativa que emitió el acto, y considerando que es una persona jurídica colectiva de derecho público, deberá anotarse también el nombre del funcionario que la represente.

Para satisfacer el requisito de personalidad al que erróneamente alude el artículo 5 del LFPCA (pues lo correcto debiera ser la personería), no será necesario que la autoridad acredite su representación con algún poder o documento especial, ni con el mismo nombramiento que faculte al funcionario como titular de la dependencia, según su ley orgánica. Para estos efectos, bastará que acredite su personalidad con el documento mismo a impugnar en el cual aparecerá que fue la autoridad que lo emitió, pues en términos de la fracción I del artículo 46, los documentos públicos que ofrezcan las autoridades harán prueba plena. Además, la Autoridad Administrativa en su escrito de demanda podrá nombrar a delegados autorizados para que estén facultados a intervenir en el Juicio, según lo dispuesto por el último párrafo del artículo 5

Por lo que toca al domicilio, lo único que deberá cuidar la autoridad será que éste se encuentre en la sede de la Sala Regional que sea competente, según la regla que señalamos anteriormente. Por lo que, en su caso, la Autoridad podrá hacer uso de lo dispuesto por sus reglamentos internos o leyes orgánicas para facultar a otra de sus unidades administrativas a acudir a Juicio, en atención a que no tenga su domicilio en la circunscripción de la Sala que deba conocer del asunto.

II. La resolución que se impugna.

Haciendo alusión nuevamente a los requisitos que debe tener la resolución favorable para satisfacer este elemento, la autoridad administrativa deberá hacer referencia y exhibir el oficio a través del cual se haya emitido la resolución que se impugna. La única excepción se daría en el caso de que se estuviera demandando una afirmativa ficta, con lo cual la Autoridad deberá presentar el escrito por medio del cual el particular le realizó una consulta, en la que se advierta la fecha en que se recibió el mismo.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el Juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

Entendemos que debería considerarse el domicilio fiscal del particular

demandado. Una vez que se corra traslado al particular, éste podrá designar un domicilio convencional para oír y recibir notificaciones.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda. Son los actos y omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse en el procedimiento administrativo que motivó la emisión de la resolución impugnada⁶³. La autoridad deberá citar los hechos de una manera resumida, haciendo alusión a los momentos y circunstancias de la resolución.

V. Las pruebas que ofrezca. En este caso la Autoridad Administrativa deberá seguir los mismos lineamientos que para el Juicio de nulidad se estipulan en el artículo 40 del LFPCA.

VI. Los conceptos de impugnación. Los conceptos de impugnación son argumentos razonados que en este caso la autoridad debe realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución favorable impugnada vulnera las disposiciones normativas que afectan o que son lesivas para el interés público protegido por la administración. Los conceptos de impugnación deben cumplir con tres características: ⁶⁴

- Operantes: cuando atacan los motivos y fundamentos de la resolución favorable
- Fundados: cuando demuestran que le asiste la razón a quien los formula
- Suficientes: cuando bastan para acreditar totalmente la ilegalidad de la resolución impugnada

La Autoridad Administrativa sólo podrá fundamentar sus conceptos de impugnación con las causales de nulidad que expresamente señalan las

⁶³ LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 99

⁶⁴ SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". Tomo IV. 13ª ed. Cárdenas. México, 2003. pág.195

fracciones I, IV y V del artículo 51 Lo anterior se debe a que –como estudiamos antes- la autoridad no podrá argumentar vicios formales par pedir la nulidad de una resolución. En este sentido, el autor Augusto Fernández Sagardi ha expresado lo siguiente: “La autoridad deberá esgrimir argumentos de fondo dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto que impugne sin que le sea dable argumentar cuestiones de forma que se observen en la promoción del particular beneficiado con la resolución.”⁶⁵ Independientemente de lo antes dicho, la Autoridad deberá demostrar fehacientemente y convencer al Magistrado instructor de que la resolución favorable realmente es lesiva para la Autoridad, pues de lo contrario podría provocar una causal de sobreseimiento al no acreditar que afecta a su interés jurídico.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya. Aquí es donde tendrá su aplicación el tercer coadyuvante del que hablamos al estudiar las partes en el proceso, situación que en la práctica es muy poco probable de actualizarse.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. A través de este elemento la Autoridad Administrativa solicitará al Magistrado Instructor que se anule la resolución favorable objeto de litigio. Más aún, consideramos que de la interpretación sistemática del artículo 207 tercer párrafo in fine, la autoridad podrá pedir también que en caso de anular lisa y llanamente una resolución, se condene el demandado a restituir al fisco las cantidades devueltas o las que dejó de pagar a raíz de dicha resolución.

Como regla general y en atención a que la ley no hace distinción en cuanto al Juicio de Lesividad, entendemos que los apercibimientos decretados en el artículo 208, a través de sus últimos párrafos, tendrán la misma aplicación ante

⁶⁵ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y Otros Estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 85

los vicios que contengan las demandas presuntivas por las autoridades.

2.2.2.2 Documentación anexa

La procedencia de una demanda presentada ante alguna de las Salas Regionales del TFJFA no se limita al cumplimiento de los requisitos estudiados en el apartado anterior, sino que además deberá acompañarse de determinada documentación comprobatoria. El artículo 15 de la LFPCA establece que el demandante deberá adjuntar a la demanda los siguientes documentos:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes. En el particular, la autoridad solamente deberá adjuntar una copia del escrito de demanda, pues sólo existe una parte (el demandado) a la cual correrle traslado. Sólo en el caso de que nombraran un tercero coadyuvante, deberá adjuntar una copia más para este último.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio. Como mencionamos en los requisitos de la demanda, no será necesario que la Autoridad presente un documento que tenga el fin exclusivo de acreditar su personalidad, pues del oficio que contenga el escrito de demanda, se desprende ésta.

III. El documento en que conste el acto impugnado. En este caso, la autoridad tiene la obligación de presentar el oficio que contenga la resolución impugnada, no importando si es una copia, toda vez que por ministerio de ley los originales de las resoluciones de las resoluciones siempre serán entregados al administrado. Lo anterior se debe a que en la especie, la autoridad no puede argumentar que desconoce la resolución impugnada.

IV. La constancia de la notificación del acto impugnado. Ante un Juicio de Lesividad, será indiferente la fecha en que la resolución haya sido notificada al particular, pues el artículo 13 establece que el plazo para incoar dicho Juicio correrá a partir del día en que se haya emitido la resolución controvertida.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante. (sólo ante el caso de ofrecer ese tipo de prueba)

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 44.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca. Igualmente los apercibimientos que establece este artículo se harán efectivos a la Autoridad Administrativa. Por lo que hace a las demás reglamentaciones que se hacen en el numeral citado, no son operantes para el caso en particular.

2.2.3 Contestación a la Demanda

La oportunidad que se otorga al particular para contestar la demanda, son los mismos cuarenta y cinco días que el artículo 19 de la LFPCA le otorga a la Autoridad (cuando es demandada). Con lo cual, a diferencia de la oportunidad que se da a la Autoridad para interponer este Juicio, en este momento procesal sí se actualiza el principio de igualdad procesal de las partes, si consideramos que tanto al particular como a la Autoridad se les da el mismo término. Lo criticable es que el administrado, tomando en cuenta lo complejo que puede ser la resolución controvertida pues ésta podría haberse dado más de cinco años atrás, sólo tendrá cuarenta y cinco días para preparar su defensa; a diferencia de la Autoridad que tuvo mucho más tiempo para plantear correctamente su acción. No obstante, en atención a la economía procesal, creemos que no sería adecuado aumentar el término para que el particular diera contestación.

Una vez satisfecho el requisito del tiempo en que debe contestar la demanda el particular con el apercibimiento de ser preluados sus derechos para ello, deberá observar el cumplimiento de algunos otros elementos formales.

2.2.3.1 Requisitos

El artículo 20 establece que el demandado, al momento de contestar a la demanda, deberá expresar lo siguiente:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar. En otras palabras, se hace referencia a las excepciones dilatorias que el demandado puede hacer valer. El artículo 29 es el encargado de regular éstas, estableciendo que deben resolverse antes de entrar al estudio del fondo del asunto.

II. Las consideraciones que a su Juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Aquí se consideran las excepciones perentorias que el demandado pudiera hacer valer. Estas excepciones se harán valer a través de las causales de improcedencia y sobreseimiento que contienen los artículos 8 Y 9, y que como lo dice la misma fracción: evitan el estudio del fondo del asunto.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso. A través de este punto de la contestación a la demanda, el demandado deberá de una manera sucinta pero lo más claramente posible, dar su versión de los hechos expresados por el actor. De esta forma, podrá negarlos o modificarlos según convenga a sus intereses.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación. (Este apartado hace referencia a la refutación de los conceptos de impugnación.) En ella, el demandado deberá hacer alusión a cada uno de los conceptos de impugnación vertidos por la parte actora, con el fin de demostrar que son infundados y con ello el Magistrado instructor declare que el actor no probó su acción y, por tanto, que no le asiste la razón. En palabras de Gustavo Esquivel Vázquez, los conceptos de impugnación pueden ser ineficaces por las siguientes causas: ⁶⁶

- *Infundados cuando no le asiste la razón al actor con sus argumentos.*
- *Insuficientes cuando no logra desvirtuar en su totalidad la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.*
- *Inoperantes cuando no atacan los motivos y fundamentos de la resolución impugnada.*

Además de las consideraciones anteriores, el demandado tendrá la carga de defender la legalidad de la resolución favorable. Como hemos venido estudiando, la nulidad de una resolución favorable se dará en cuanto a su fondo y no en cuanto a su forma, por lo que el demandado al contestar a su demanda deberá precisamente demostrar la legalidad de la resolución favorable en cuanto a su fondo.

V. Las pruebas que ofrezca.

El único requisito que deberá cumplir este elemento de la demanda, será que la prueba sea admisible a Juicio, según lo dispuesto por el artículo 40.

⁶⁶ *ibídem* Pág., 90

Finalmente, siguiendo lo dispuesto por el artículo 22 como regla general, en la contestación a la demanda, el particular no podrá modificar los fundamentos de derecho o los motivos que dieron origen a la resolución impugnada.

Con respecto a los documentos que debe anexar el demandado a su contestación de demanda, contenidos en el artículo 21, son de aplicarse las reglas contenidas en los tres últimos párrafos del artículo 15. La única fracción que merece distinción es la II que se refiere al documento en que el demandado acredite su personalidad cuando no actúe en nombre propio. Al respecto es de aplicarse la misma regla contenida en el artículo 5 y fracción II del artículo 15. Es decir, el demandado deberá acreditar ante el Tribunal, a través de los diversos mecanismos aceptados, que cuenta con el interés jurídico para entrar a Juicio.

2.2.3.2 Excepciones y Defensas

Al momento de dar contestación a la demanda, el actor podrá (de una manera activa), resistir las pretensiones del actor, a través de las excepciones y defensas. Como bien indica Manuel Lucero Espinosa, no encontramos ni en la legislación, ni en la jurisprudencia, un criterio unánime que determine una diferencia substancial entre éstas.⁶⁷ Uno de los criterios más aceptados sobre el tema, es el que considera que las excepciones son aquellas resistencias que el demandado hace valer sin atacar el fondo del asunto, con la sola intención de resolverlo o evitar su estudio (en otras palabras podríamos decir que atacan la forma). Por su parte, las defensas son las resistencias que opone el demandado, destinadas a atacar el fondo del asunto.

De la lectura del mencionado artículo 20 de la LFPCA, se desprenden las posibilidades que tendrá el demandado para oponer sus excepciones y

⁶⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 141

defensas. Si bien es cierto que dicho artículo no establece literalmente la opción de hacer valer las excepciones y defensas, del estudio de cada una de las fracciones se llega a esa conclusión. De esta manera encontramos que la fracción I y la fracción II, en su primera parte, se refieren a las excepciones que podrá hacer valer el demandado. En cuanto a las defensas, las fracciones II in fine, III y IV son las encargadas de regular esta forma de resistencia.

Cuando hablamos de las posibles excepciones que puede hacer valer el demandado, debemos hacer alusión a los artículos que se correlacionan con éstas. En este sentido encontramos que la LFPCA, regula dos especies diferentes de excepciones, en sus artículos 8 y 29.

El artículo 9 se constituye como una de las excepciones (consideradas perentorias por su naturaleza) que el demandante puede oponer, toda vez que en dicho artículo se esgrimen las causales de sobreseimiento, que tiene como fin no entrar al estudio del fondo del asunto. Estas causales que el actor podrá hacer valer al momento de contestar la demanda o en cualquier momento del Juicio, son las siguientes:

- I. Por desistimiento del demandante.*
- II. Cuando durante el Juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.*
- III. En el caso de que el demandante muera durante el Juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.*
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.*
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.*

Por otra parte, las excepciones contenidas en el artículo 29 podríamos considerarlas de naturaleza dilatoria. Estas excepciones son consideradas por el LFPCA como incidentes de previo y especial pronunciamiento, debido a que suspenderán el Juicio y no podrá estudiarse el fondo del asunto, hasta en tanto

no se haga un pronunciamiento sobre éstos. Los incidentes que considera el artículo 29 son los siguientes:

- I. La incompetencia en razón del territorio.*
- II. El de acumulación de autos.*
- III. El de nulidad de notificaciones.*
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.*
- V. La recusación por causa de impedimento.*
- VI. La reposición de autos*

En lo que respecta a las defensas, el artículo 20 nos indica que deberán referirse tanto a los hechos que exprese el actor, como a la refutación de los conceptos de impugnación vertidos por el mismo. A través de estas defensas, el particular tendrá la carga de demostrar la legalidad de la resolución favorable.

2.2.3.3 Reconvención

Una más de las actitudes que puede asumir el demandado al contestar la demanda, es a su vez, pretender oponer un nuevo interés al propio actor. La reconvención o contrademanda se puede definir como la actitud que adopta el demandado, a través de la cual no sólo se opone a la pretensión del actor, sino que asume una posición de contraataque, introduciendo una nueva cuestión litigiosa en el proceso existente⁶⁸. Esta institución se vuelve muy controvertida cuando hablamos de ella dentro del procedimiento contencioso administrativo.

La doctrina en general, en palabras de autores como Emilio Margáin Manautou y Manuel Lucero Espinosa, expresa que la reconvención no tiene aplicación legal en el procedimiento contencioso administrativo. Lo anterior lo fundamentan en

⁶⁸ OVALLE FAVELA, José. "Teoría general del proceso". 4ª ed. Oxford. México, 2000. Pág. 75

que el hecho de aceptar la reconvencción como una aplicación supletoria al artículo 333 del CFPC, estaría yendo en contra de lo dispuesto por el artículo 1 de la LFPCA, y de la competencia que se otorga al Tribunal en su ley orgánica. Específicamente en lo relacionado con el Juicio de Lesividad, esgrimen que iría en contra de la naturaleza del artículo 36 del propio CFF y del 32 de la LOTFJFA. Y para tales efectos, citan el siguiente criterio del Pleno del entonces TFF:

La reconvencción que pretende intentar la autoridad demandada ante este Tribunal, es contraria a diversos preceptos del CFF, como por ejemplo, los artículos 192, 193, 198, 200, 202, etc. No es posible por tanto, aplicar en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles por que la H. Suprema Corte de Justicia ha sostenido que si en un ordenamiento no se encuentra una institución, no es correcto acudir a otro Código como supletorio; máxime que es un asunto que en la fase oficiosa no ha sido resuelto y ello entraña una indefensión del particular que viola el principio de igualdad de las partes, puesto que este último no puede argumentar contra dicha reconvencción. Por lo anterior, se concluye que la institución procesal mencionada, es improcedente en el contencioso administrativo.

Por su parte, Briseño Sierra y la Dra. Dolores Heduán Virués (ex magistrada del entonces Tribunal Fiscal de la), contraponiéndose al criterio anterior, pugnan por la viabilidad de la reconvencción dentro del procedimiento contencioso administrativo. Los argumentos con los que apoyan su criterio se fundamentan en que con dicha figura, se estarían respetando los principios de economía procesal y se evitaría la posible emisión de sentencias contradictorias. El único aspecto – siguen diciendo – que habría que cuidar, sería que al momento de contestar la demanda y se introdujera una nueva cuestión litigiosa, se estuviera en tiempo para entablar dicha litis.

En nuestro muy humilde punto de vista, creemos que la reconvencción sí debe tener cabida dentro del procedimiento contencioso administrativo. Nos parece que el traer la reconvencción del CFPC, en ningún momento contradice la

supletoriedad del artículo 197, ni la naturaleza misma del procedimiento contencioso administrativo. A nuestra consideración, el hecho de que el Magistrado instructor admita una reconvención, debiera depender de tres elementos: que el actor reconvencional esté en tiempo para entablar la litis de la resolución, que la reconvención tenga como objeto una resolución distinta pero conexa a la original, ya sea por ser antecedente o consecuencia de ésta, y finalmente que por efectos de la reconvención no se involucren a nuevas partes.

Pensemos por ejemplo, que la autoridad acude a Juicio de nulidad, demandando la nulidad de una resolución mediante la cual le devolvió indebidamente al particular, determinada cantidad de dinero. Ante esta situación, el particular al momento de contestar la demanda se reconviene, argumentando que la devolución debió ser mayor que la otorgada, o que la devolución fue menor debido a que se originó a consecuencia de un acto administrativo anterior, el cual estaba viciado (mismo que sería objeto de la reconvención).

Caso contrario, pero de la misma naturaleza, sería el supuesto en que el particular acude a Juicio a demandar la nulidad de la resolución a través de la cual se le devuelve el saldo a favor del Impuesto al Valor Agregado de determinado ejercicio, pues éste considera que debió ser mayor. Ante esta pretensión, la Autoridad se reconviene y pretende que dicha resolución no sólo se desvirtúe, sino que también impugne la nulidad de una resolución anterior que dio como consecuencia la emisión de la resolución originalmente impugnada. Con lo anterior, la reconvención estaría tomando el papel de Juicio de Lesividad.

Por lo anterior, nos parece factible la inclusión de la institución de la reconvención en el procedimiento contencioso administrativo para que a través de su debida legislación, se eviten las posibles contradicciones a las que hacían referencia los autores antes citados.

No podemos concluir el estudio de la contestación a la demanda, sin hablar de una de las consecuencias que dentro del procedimiento contencioso administrativo se puede dar, crear en el actor el derecho de ampliar su escrito inicial de demanda. El artículo 17 de la LFPCA regula esta situación al expresar que el actor podría ampliar su demanda ante los siguientes supuestos:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;*
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;*
- III. En los casos previstos por el Artículo 16.*
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.*
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda*

En el Juicio de Lesividad no se actualiza la posibilidad de ampliar la demanda. Lo anterior se debe a que bajo ninguna circunstancia, una situación de hecho que se combata a través del Juicio de Lesividad, encuadraría en los supuestos que contempla en numeral antes citado. Así tenemos, por ejemplo, que la autoridad nunca podrá impugnar una negativa ficta; nunca podrá argumentar en su escrito de demanda el no conocer la resolución impugnada pues ella misma la emitió, y menos aún el particular, al contestar la demanda, podría dar a conocer hechos que la propia autoridad desconociera.

La doctrina (y la misma ley) es unánime al declarar que la ampliación de demanda es una figura que no cabe en el Juicio de Lesividad debido – entre otros – a los razonamientos antes esgrimidos. No obstante, y con el afán de realizar un estudio integral, nos parece oportuno hacer un razonamiento sobre una duda que, al momento de estudiar esta situación en particular, podría surgir.

La afirmativa ficta surge a consecuencia del mismo mecanismo – contrario sensu – por el que se configura la negativa ficta. En tales circunstancias, si se presentara el caso en el que la Autoridad acude a Juicio de Lesividad, demandando la afirmativa ficta y en el escrito de demanda establece que no conoció la petición o consulta (tal vez por que la extravió) o simplemente en ese momento no pudo ofrecer como prueba (por diversas causas), el escrito a través del cual se le hizo la petición, se podría pensar que en tal supuesto podría otorgarse la ampliación de demanda para que el demandado presentara en su contestación, el documento por el cual se realizó la consulta. En ese supuesto, no es factible el otorgar una ampliación de demanda, pues la Autoridad en este caso tiene la carga de la prueba y no obstante contar con la presunción de legalidad que le da el artículo 68 del código Tributario, en este caso debe probar la existencia de la resolución impugnada y ante esta omisión nos parece que el Magistrado instructor deberá desechar por improcedente la demanda en términos del penúltimo párrafo del artículo 14

En conclusión, es claro y estamos de acuerdo en que el momento procesal de ampliar la demanda, no sea procedente en el Juicio de Lesividad, pues iría en contra del objetivo fundamental del mismo Juicio.

2.2.4 Sentencia

En el capítulo anterior estudiamos los elementos sustanciales de la sentencia, dijimos que es una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, decidiendo sobre las pretensiones de las que ha sido objeto, y establecimos cuáles son los efectos que podría tener dentro del procedimiento contencioso administrativo. Este apartado tiene como objeto analizar someramente algunos aspectos formales de la sentencia estudiando algunos de sus requisitos y contenidos, con el fin de observar cómo se desarrolla en la práctica.

2.2.4.1 Contenido de la Sentencia

La sentencia que termine con el Juicio de Lesividad, por su propia naturaleza, deberá estar integrada por el preámbulo, los resultandos, considerandos y puntos resolutivos que cualquier sentencia debe contener. Como hemos visto, la sentencia que recaiga al Juicio de Lesividad sólo podrá pronunciarse en tres sentidos: reconociendo la validez de la resolución favorable, declarando la nulidad de la misma o sobreseyendo el Juicio.

A través de los considerandos, el Magistrado instructor deberá hacer los razonamientos lógicos por los que llegue a concluir que la resolución favorable al particular ciertamente es lesiva para la Autoridad y en su caso decretar la nulidad de la misma, o en su defecto reconocer su validez. El autor Gregorio Sánchez León establece, además, que dichas sentencias podrán ser declarativas o de condena, señalando al respecto lo siguiente: ⁶⁹

- a) *La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.*
- b) *La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe también ser satisfecho.*
- c) *La sentencia declarativa afirma sólo el derecho; la sentencia de condena afirma que este derecho deber ser cumplido o satisfecho.*

El momento procesal en que se deberá dictar la sentencia será, una vez cerrada la instrucción, teniendo para tal efecto un plazo máximo de sesenta días, según lo dispone el artículo 48. Durante este lapso, el Magistrado instructor deberá entrar primeramente al estudio de las posibles causas de sobreseimiento (por ser una cuestión de oficio) que se hubieran suscitado durante la tramitación

⁶⁹ SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". Tomo IV. 13ª ed. Cárdenas. México, 2003. Pág. 354

del Juicio, y posteriormente entrará al fondo del negocio dando prioridad a las causales que pudieran concluir en una nulidad lisa y llana. Una vez cumplimentado el estudio y emisión de la sentencia, se someterá a la consideración de la Sala para su unánime pronunciamiento o en su defecto, su emisión por mayoría.

En conclusión, observamos que, independientemente de los requisitos de todo acto de autoridad, las sentencias que recaigan a la conclusión de un Juicio de Lesividad, deben cumplir con los mismos requisitos que en el caso del Juicio de nulidad. A diferencia de otros momentos procesales que hemos estudiado aquí, en este tipo de sentencias no encontramos distinción con respecto a la que resuelve el Juicio de nulidad, con la excepción de que las causales en las que podrá sustentar la sentencia del Juicio de Lesividad se restringen a tres, limitándose también los posibles efectos que tendrá la misma. De tal forma que una sentencia dictada por el TFJFA, no se verá afectada por su naturaleza.

2.2.4.2 *Impugnación de la Sentencia*

Una vez que se ha dictado la sentencia, uno de los problemas que podría surgir, es que, no obstante haberse emitido con toda legalidad sustentada en los artículos 49 y 50 de la LFPCA, los efectos de la misma no sean los adecuados para alguna de las partes.

En el caso del Juicio de Lesividad, es obvio que la autoridad busca la nulidad de la resolución favorable y el particular, su permanencia. Pero aun cuando el efecto de la sentencia fuera favorable a las causas de alguna de las partes, ésta podría estar inconforme con los términos de la sentencia, pues podría estar resolviendo sólo una parte de la nulidad solicitada o bien, simplemente la parte procesal contendiente a la que no le fue favorable la sentencia, tendrá la necesidad y el derecho de impugnarla si así lo considera.

Las sentencias emitidas por el TFJFA cuentan con la característica de convertirse en resoluciones definitivas, con el fin de que puedan ser impugnadas. En caso contrario, estaríamos dejando en estado de indefensión al particular y el procedimiento contencioso administrativo estaría contrariando a la Constitución misma. Por tal situación, la legislación contempla la posibilidad de que las sentencias que recaigan a un Juicio de Lesividad – en este caso – puedan ser impugnadas. El único aspecto que tendríamos que cuidar sería cuál de las partes (si la autoridad o el particular) es la que intenta impugnar la sentencia, para determinar la ley aplicable.

El LFPCA Tributario, mediante el penúltimo párrafo de su artículo 52, estipula que los efectos de la sentencia, se verán suspendidos en el momento en que se impugne la misma y hasta en tanto no se resuelva el medio de impugnación optado. Es decir, los efectos de la sentencia no deberán ser cumplimentados por la Autoridad Administrativa sino hasta que se considere una sentencia definitiva.

2.2.5 Juicio de Amparo Administrativo

El Amparo es una acción o un recurso, dependiendo de la legislación del país de que se trate, que tutela los derechos constitucionales del ciudadano, y del que conoce y falla o bien un tribunal específico como un Tribunal Constitucional, Corte Suprema, o bien un juez tribunal ordinario, según lo dispuesto en la legislación procesal de cada país. El amparo cumple una doble función: de protección al ciudadano en sus garantías fundamentales y a la propia constitución al garantizar la inviolabilidad de sus preceptos ya sea por normas generales contrarias a dichos preceptos o por actos de autoridad que vulneren el contenido o los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Como acción, el amparo consiste en proteger, de modo originario iniciando el proceso, todos los derechos diferentes de la libertad física o ambulatoria (estos se encuentran protegidos específicamente por el habeas corpus, que garantiza el ejercicio de la libertad física o ambulatoria, el amparo tiende a garantizar cualquiera de los demás derechos fundamentales. De modo que puede recurrir a esta acción quien se vea privado de ejercer cualquiera de los derechos reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución, una ley o, en su caso, en tratados internacionales.

Como recurso, el amparo es una garantía procesal añadida para el ciudadano. Si bien cualquier órgano judicial tiene la obligación de hacer cumplir la legislación, cuando se hubiese finalizado la vía judicial ordinaria y el ciudadano estimase que se han vulnerado sus derechos fundamentales podrá interponer un recurso de amparo ante el órgano judicial competente

2.2.5.1 Juicio de Amparo directo

El Juicio de amparo directo o uniinstancial es el medio de impugnación que podrá ejercitar el particular. Sin hacer mayor pronunciamiento sobre el Juicio de amparo, es oportuno señalar que el artículo 158 y demás correlativos de la ley de amparo, contempla dentro de su competencia por materia, las resoluciones que pongan fin a Juicios administrativos (sentencias).

En ese sentido, el particular podrá acudir al llamado recurso de casación⁷⁰, señala que doctrinalmente se afirma que el Juicio de amparo directo es un recurso de casación, más que un proceso autónomo, ya que las partes son las mismas que en el proceso ante el tribunal administrativo;_en el supuesto de que la sentencia que ponga fin al Juicio de Lesividad, revoque y declare la nulidad

⁷⁰ VÁZQUEZ SOTELO José Luis, El Tribunal Supremo, su Doctrina Legal y el Recurso de Casación. 1ª ed. 2007 Pág. 265

lisa y llana de la resolución favorable. Otro supuesto en que se podrá pedir la protección de la Justicia de la Unión sería cuando si bien la sentencia no declaró la nulidad lisa y llana de la resolución, sí la modificó en determinados aspectos que igualmente le causen un agravio al particular.

Ante alguna de las situaciones anteriores, el administrado que a partir de ese momento se convertirá en quejoso, tendrá quince días siguientes a partir de que surta efectos la notificación de la sentencia, para interponer a través de la Sala del conocimiento, la demanda de amparo. Por su parte, la Sala del conocimiento, le correrá traslado de la demanda a las partes, remitiéndole los autos del expediente y su informe con justificación del acto reclamado – que resulta ser la sentencia – al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, pues éste será el órgano jurisdiccional competente para conocer del Juicio de amparo.

Al momento de interponer el Juicio de amparo, el particular podrá impugnar tanto los errores *in procedendo* (o sea las violaciones a las disposiciones procedimentales durante la tramitación del proceso que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al fallo definitivo), artículo 159 de la Ley de Amparo, así como los errores *in iudicando* (las infracciones contenidas en la sentencia), según el artículo 158 de dicha ley ⁷¹

2.2.9.2 Recurso de Revisión

El recurso de revisión que contempla el artículo 63 de la LFPCA, es un medio de impugnación unilateral⁷², a través del cual las autoridades podrán impugnar las sentencias que pongan fin al Juicio de Lesividad. Siendo impugnables las sentencias que decreten o nieguen un sobreseimiento cuando sea contrario a

⁷¹SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". Tomo IV. 13ª ed. Cárdenas. México, 2003. Pág. 312

⁷²LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 265

sus intereses, cuando la sentencia sólo modifique en parte la resolución favorable y la siga considerando lesiva, bien cuando la sentencia confirme la validez de la resolución favorable.

El artículo 13 establece los supuestos que deberán darse para que la Autoridad pueda interponer el recurso de revisión y, a su vez, el Tribunal Colegiado de Circuito lo pueda admitir, los cuales son:

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia. (En la actualidad este requisito se traduce en la cantidad de \$204,840 como mínimo para que pueda proceder el recurso de revisión.)

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

Actualmente en la práctica, observamos que los TCC admiten la casi la totalidad de los recursos interpuestos, sin llevar a cabo el estudio a fondo para determinar si en verdad la sentencia recurrida debe ser objeto de una revisión.

Este es un aspecto que tanto la Autoridad como el TCC ha dejado de considerar. La SCJN ha emitido jurisprudencia a través de la cual debemos entender por importancia lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia; y por trascendencia debe entenderse el resultado, consecuencia de índole grave o muy importante.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:
a).- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b).- *La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.*

c).- *Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.*

d).- *Violaciones procesales durante el Juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.*

e).- *Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.*

f).- *Las que afecten el interés Fiscal y Administrativa.*

IV.- *Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

V.- *Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.*

En los Juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además de los requisitos que expresamente señala el artículo en comento, Emilio Margáin esgrime que la Autoridad para optar por la interposición del Recurso de Revisión, también deberá observar los siguientes lineamientos:⁷³

- *Que el asunto resuelto por las Salas del Tribunal sea el primero de su naturaleza y traiga o pueda traer consigo que otros particulares, con problemas similares, percatados del fallo, intenten el Juicio con idénticos resultados, por lo que sería de interés conocer el criterio de los tribunales colegiados.*
- *Que el asunto, aun no siendo nuevo, esté resuelto en forma diferente por la Suprema Corte o por los tribunales colegiados.*

⁷³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimación, 11ª ed. Porrúa. México 2002. Pág. 193

- *Cuando el problema haya sido resuelto a favor de la autoridad por la Suprema Corte o por algún tribunal colegiado.*
- *Que el problema no esté debidamente explorado por el Derecho Tributario o Administrativo según sea el caso.*

En el aspecto práctico, al igual que el particular en el Juicio de amparo, la autoridad tendrá quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia, para interponer el recurso de revisión ante la Sala del conocimiento de dicho Juicio. Una vez recibida la demanda, la Sala correrá traslado al particular y remitirá al TCC competente, los autos del Juicio para efectos de su radicación.

El artículo 63 de la LFPCA le da expresamente la competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para que conozcan de los recursos de revisión, pues como la doctrina lo menciona, el recurso de revisión no es, más que un juicio de amparo disfrazado.

Finalmente, es adecuado mencionar que, según lo dispuesto por el artículo 64, cuando por motivo de una misma sentencia se interponga Juicio de amparo y recurso de revisión, deberá conocer el mismo TCC, para lo cual la Sala Regional del TFJFA que tuvo conocimiento, tendrá que informar al TCC dicha situación.

CAPÍTULO 3

Breve Estudio Comparado de los Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de México y Distrito Federal

3.1 Disposiciones Comunes

Durante el capítulo anterior expusimos detalladamente el Juicio de Lesividad. Federal. En las siguientes líneas haremos un estudio del aspecto procesal de los diferentes procedimientos y sus características, que existen en el Estado de México y en el Distrito Federal, que incluyen por supuesto el Juicio de Lesividad, ejercido por las autoridades locales en el supuesto antes descrito, lo anterior debido a un ámbito de competencia local de la región en que vivimos con la intención de encontrar nuevamente, los elementos que característicos de dichos procesos.

En términos generales, podemos decir que el procedimiento contencioso-administrativo es muy similar a la desarrollada en el Juicio de nulidad, en el distrito federal no así su contraparte en el Estado de México donde se divide en procedimiento administrativo común llevado ante la autoridad responsable y un proceso administrativo llevado ante el tribunal administrativo, hasta 2004 había un tercero llamado “procedimiento administrativo de ejecución” hoy derogado.

Confirma lo anterior el título segundo y tercero de la CPAEM dedicado a regular el Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de México, veremos mas adelante que no hay distinción alguna en cuanto la forma de llevar los Juicios en ambos estados por lo que entendemos que debemos seguir los lineamientos que se estipulan para el Juicio normal. Sin embargo, es necesario detenernos en algunas partes del proceso, puesto que merecen una reflexión en atención a la naturaleza del Juicio que estudiamos. En el Juicio contencioso administrativo del distrito federal, los momentos procesales que deben seguirse

son menores a los del Juicio civil normal, lo que provoca que en la práctica, su conclusión se dé en un menor tiempo. Primero nos abocaremos al distrito federal y continuación al estado de México para al final establecer las diferencias de los Juicios en ambas entidades.

En el distrito federal hay dos leyes principales que regulan es procedimiento administrativo, una es la Ley de Procedimiento Administrativo (LPADF) y otra es la ley del tribunal contencioso administrativo (LTCADF)

En la primera nos establecen ciertas formalidades que debemos seguir en cuanto al procedimiento administrativo "interno" ante alguna autoridad del distrito federal definiéndolo como el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general; y que concluirá con una resolución administrativa que es el Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

En la segunda se establecen los lineamientos a seguir en caso de un Juicio en contra de la Administración Pública del Distrito Federal, tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares, excluyendo los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, del notariado, así como de justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría

General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos; y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule que en sus leyes aplicables cuenta con mecanismos especiales para la defensa de los particulares ante la autoridad.

Nos define al Acto Administrativo como “la Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general”.

Es decir que todo acto que de autoridad competente fundado y motivado que produzca una situación jurídica dirigida al particular el cual por consiguiente deberá tener un Interés Legítimo: Derecho para activar la actuación pública administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico; es decir el Derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, los cuales serán eficaces, ejecutivos y exigibles desde el momento en que surta sus efectos la notificación realizada, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta, a excepción de los que otorguen un beneficio, licencia, permiso o autorización al interesado, en cuyo caso su cumplimiento será exigible a partir de la fecha de su emisión, de la certificación de su configuración tratándose de afirmativa ficta o de aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; y los actos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia, .

En este supuesto, dichos actos serán exigibles desde la fecha en que los expida la Administración Pública del Distrito Federal., entendiendo como autoridad a todas aquellas Dependencias y entidades facultadas por los

ordenamientos jurídicos para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo, que integran a la Administración Central y Paraestatal del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los Actos Administrativos, sino cumplen con los requisitos del artículo 6º y 7º de la LPADF, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo. Y cuando se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto. Y Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo; y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. En el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que, de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado

Si por el contrario en las declaraciones, permisos, registros y revalidaciones donde el particular manifieste omisiones o irregularidades en los elementos de validez, se entenderá que éstas son de estricta responsabilidad del particular, en cuyo caso, la autoridad podrá proceder de oficio a iniciar el procedimiento de nulidad de acto, bajo los supuestos correspondientes, pero quedará a salvo el derecho del particular para intentar un nuevo acto., el interesado tendrá el derecho de hacer las rectificaciones que considere pertinentes para resguardar la validez del acto administrativo, siempre que no se haya iniciado el procedimiento de nulidad.

El acto puede ser anulable cuando la autoridad lo reconozca o presuma por si misma y será subsanable por la propia autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho por los errores u omisiones encontrados y corrigiendo según los requisitos exigidos por el ordenamiento

jurídico para la plena validez y eficacia del acto. considerándose como si siempre hubiere sido válido.

En raras ocasiones el superior jerárquico reconoce la anulabilidad o declara la nulidad del acto, cuando éste no reúne los requisitos o elementos de validez y lo revocan de oficio, o el servidor público que emitió el acto administrativo podrá reconocer de oficio su anulabilidad, haciendo del conocimiento de su superior jerárquico el inicio del procedimiento respectivo.

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo: y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de Lesividad ante el Tribunal, salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.

Cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente podrá ejercer su acción ante el Tribunal, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido notificada la resolución. En caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente podrá demandar la nulidad, en cualquier momento, pero la sentencia que el órgano jurisdiccional administrativo dicte, sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Los Actos Administrativos de carácter individual se extinguen de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

- El cumplimiento de su objeto, motivo o fin.
- La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;
- La realización de la condición resolutoria;

- 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;
- La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

El LFPCA de Procedimientos Administrativos del Estado de México (CPAEM) es la ley que regular el acto y el Procedimiento Administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. A diferencia de la LPADF si incluye a la autoridades fiscales. Salvo disposición expresa en contrario, no es aplicable a los integrantes de la Legislatura del Estado de México, a la Universidad Autónoma del Estado de México, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de México, a los consejos tutelares de menores, a las materias laboral y electoral, ni a los conflictos suscitados entre los integrantes de los ayuntamientos, y por la elección de las autoridades auxiliares municipales.

A diferencia de la LPADF define al acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta; regulando un procedimiento administrativo ante la autoridad emisora del acto y un proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México delos cuales nos da toda un serie de reglas que deben seguir ambos procesos y los define como la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su

caso, ejecutar un acto administrativo, entre las reglas principales que nos da esta ley esta que serán sencillos, evitando formulismos innecesario, de manera pronta y expedita, de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas, serán públicas, gratuitos, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

Las promociones y actuaciones deben escribirse en lengua española y en forma escrita. Se escribirán con letra las fechas y cantidades. No se emplearán abreviaturas ni se enmendarán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura, salvándose con toda precisión el error cometido deberán contener la firma autógrafa de quien la formule,

Los menores de edad, actuarán por conducto de sus representantes, en términos de la legislación aplicable. Cuando una solicitud o promoción se formule por dos o más personas, deberán designar un representante común de entre ellas. Las actuaciones se efectuarán en días y horas hábiles. No se producirá la caducidad de la instancia por inactividad de particulares, autoridades administrativas o Tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo.

Se acordará la acumulación de los expedientes del procedimiento y proceso administrativo que ante ellos se sigan, de oficio o a petición de parte, cuando las partes o los actos administrativos sean iguales, se trate de actos conexos o resulte conveniente el trámite unificado de los asuntos, para evitar la emisión de resoluciones contradictorias. La misma regla se aplicará, en lo conducente, para la separación de los expedientes.

Cuando se destruyan o extravíen los expedientes o alguna de sus piezas, la autoridad administrativa o el Tribunal ordenarán, de oficio o a petición de parte, su reposición.

Las notificaciones se efectuarán, a más tardar, el día siguiente al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos se harán:

- Personalmente a los particulares y por oficio a las autoridades administrativas, a partir del día siguiente hábil de la fecha en que fueren practicadas;
- Por edicto que se publique por una sola vez en la «Gaceta del Gobierno» o en la del municipio cuando se trate de actos municipales, y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional, surtiendo efectos desde el día hábil posterior al de la publicación;
- Por estrados ubicados en sitio abierto de las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal,
- En las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal, si se presentan los particulares o autoridades administrativas a quienes debe notificarse, incluyendo las que han de practicarse personalmente o por oficio.

Las notificaciones personales se harán en el domicilio que para tal efecto se haya señalado y se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, Si quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta de ese domicilio.

3.2 Integración de los Tribunales, su Organización y Competencia

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF se compondrá de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a Juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinaria y de las Auxiliares. El nombramiento de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se hará en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. es decir tiene los siguientes órganos, unidades administrativas y servidores públicos:

- a) Sala Superior;
- b) Presidencia;
- c) Salas Ordinarias;
- d) Salas Auxiliares;
- e) Secretaría General de Acuerdos;
- f) Secretaría General de Compilación y Difusión;
- g) Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica;
- h) Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior, Salas Ordinarias y Salas Aux.;
- i) Actuarios de la Sala Superior, Salas Ordinarias y Salas Auxiliares;
- j) Dirección Administrativa, y demás servidores públicos que las necesidades del servicio requieran y determine su Presupuesto.

Los Magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrán ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la Sala Superior. Sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que fueran expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento substanciado para las designaciones; si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus cargos en los

términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando por falta definitiva un Magistrado no pueda concluir su periodo de seis años, y por tal motivo deba nombrarse un sustituto, se entenderá que dicho nombramiento sólo es para concluir ese periodo. Asimismo, los nombramientos de Magistrados sustitutos no contarán para los efectos de ratificación en el cargo.

Para ser Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se requiere: deberán ser mexicanos, mayores de treinta años para ser Magistrado de la Sala Superior, y veinticinco para ser Magistrado de Sala Ordinaria; Licenciados en Derecho, con título debidamente registrado, con experiencia por lo menos de tres o cinco años en materia administrativa ó fiscal, notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso que le imponga más de un año de prisión.

Será causa de retiro forzoso de los Magistrados haber cumplido setenta años de edad o que sobrevenga incapacidad física o mental para desempeñar el cargo. El Tribunal tendrá un Presidente que será a su vez Presidente de la Sala Superior, electo por los Magistrados que la integran conforme al artículo 2º de esta Ley.

El Presidente del Tribunal y de la Sala Superior durará cuatro años en su cargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato. No se considerará reelección cuando los Magistrados elijan a quien concluyó el periodo anterior en los términos del párrafo segundo del artículo 9º de la presente Ley.

Cada una de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares tendrá un Presidente electo por sus Magistrados, quien durará dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el siguiente periodo. La Elección del Presidente del Tribunal, se efectuará en la primera sesión del año que corresponda, y la de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares, en la Primera sesión de cada año.

Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo percibirán iguales emolumentos que los del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismos que serán fijados anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que para el ejercicio fiscal correspondiente sea aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esos emolumentos no podrán ser disminuidos durante el término de su encargo.

Los Magistrados del Tribunal deberán otorgar la protesta de Ley ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En los recesos de ésta, la Comisión de Gobierno de dicha Asamblea, en su caso, aprobará o ratificará según corresponda, las designaciones de manera provisional, ante quien rendirá la protesta de ley y la someterá a la consideración del pleno en el siguiente periodo de sesiones ordinarias para su aprobación o ratificación definitiva.

El presidente del Tribunal será suplido en sus faltas temporales por el Magistrado más antiguo en la Sala Superior, según el orden de su designación por el Jefe del Distrito Federal. De no poder precisarse dicho orden de designación, la suplencia se efectuará de acuerdo con el orden alfabético de sus apellidos.

Si la falta de Presidente es definitiva, ocupará la Presidencia provisionalmente el Magistrado más antiguo en la Sala Superior en los términos del párrafo anterior. El Presidente en funciones convocará a sesión extraordinaria a la Sala Superior en un período que no excederá de 30 días

naturales, para que elija al que concluirá el año calendario de que se trate, al término del cual y en la primera sesión del año siguiente, se procederá en términos del artículo 5o. de la Ley.

Las faltas temporales de los Magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas; las definitivas se comunicarán de inmediato al Jefe del Distrito Federal para que se proceda en los términos del artículo 3o. de la Ley.

Las faltas temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias serán suplidas por los Magistrados que designe la Sala Superior de entre los Magistrados de las Salas Auxiliares si las hubiere; de no haberlos, la designación la hará la Sala Superior de entre los Secretarios de Acuerdos de las Salas del Tribunal.

Si el Magistrado que faltare en forma definitiva es el Presidente de la Sala, será designado Presidente el Magistrado de la propia Sala con más antigüedad en el Tribunal, quien terminará el período correspondiente al Magistrado faltante.

Si la ausencia del Presidente fuera solo temporal, el Magistrado más antiguo en nombramiento de la Sala, la presidirá hasta el regreso del Magistrado Presidente, en los términos del artículo 9o. de la Ley.

El Presidente del Tribunal deberá informar por escrito al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con tres meses de anticipación, la fecha en que cualesquiera de los Magistrados de las Salas concluirá el término para el que fue designado o que cumplirá la edad a que se refiere el párrafo final del artículo 4º de esta Ley; y tratándose de faltas definitivas por renuncia, fallecimiento, incapacidad física o mental, o cualquier otra causa, deberá notificarle en cuanto obtenga el documento respectivo o la certificación oficial del caso.

Las Licencias de los Magistrados, serán otorgadas por la Sala Superior hasta por quince días con goce de sueldo o hasta por tres meses sin goce de sueldo cada año, siempre que el Magistrado tenga un año de servicio, exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal. Las que excedan de los plazos anteriores sólo podrá concederlas el Jefe del Distrito Federal, a quien se solicitará por conducto de la Sala Superior, en cuyo caso no podrán exceder de un año siempre y cuando el Magistrado de que se trate tenga cuando menos tres años de servicio. En caso de que se le conceda dicha licencia y el Magistrado llegare a ocupar algún cargo público administrativo, sea de la Federación, del Estado ó del Distrito Federal, automáticamente quedará separado de su cargo de Magistrado, con excepción de los cargos de elección popular. Los Magistrados de la Sala Superior deberán asistir a las sesiones de pleno a que sean convocados; en caso de no hacerlo, deberán justificar la causa de su ausencia, que será calificada por la Propia Sala. Tres o más faltas consecutivas injustificadas, se considerarán como licencia, en los términos del inciso d) del presente artículo;

El total de las licencias concedidas a un Magistrado, no podrá exceder de dos años calendario dentro de un período de seis años.

El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos que será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, los Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y demás empleados que determine el Presupuesto del Tribunal.

Los Magistrados, los Secretarios y los Actuarios, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo administrativo de la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, organismos descentralizados, empresas

de participación estatal o de naturaleza privada, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También estarán impedidos para ejercer su profesión salvo en causa propia.

Los conflictos de competencia que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales de la o de los Estados, se resolverán conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los que tengan lugar con otros Tribunales del Distrito Federal serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Para todos los efectos de las relaciones de trabajo entre el Tribunal y sus servidores de confianza y de base, el Presidente del Tribunal será el representante de la Institución.

3.2.1 De la Sala Superior del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal

La Sala Superior será el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se integrará con siete Magistrados especialmente nombrados por ella conforme al artículo 3º de esta Ley. Bastará la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones en las sesiones públicas. En caso de no darse el número de votos requeridos, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, y si no se pudiere adoptar la resolución por el mismo motivo, se designará nuevo Ponente

Es competencia de la Sala Superior:

- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de la Salas;

- Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares;
- Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;
- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;
- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; y VII.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.

Son atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior;
- Fijar y cambiar las adscripciones de los Magistrados de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares; así como designar de entre ellos al Magistrado de guardia en períodos vacacionales o días inhábiles que se acuerden conforme al artículo 38 de esta Ley, quien tendrá las mismas atribuciones de un Presidente de Sala Ordinaria, para prevenir, admitir o desechar demandas y acordar la procedencia de las suspensiones que sean solicitadas;
- Designar, en los términos del artículo 10, a los Secretarios de Acuerdos que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares;
- Aprobar a proposición del Presidente, la designación del Secretario General de Acuerdos, Secretario General de Compilación y Difusión y Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica;
- Designar a los Secretarios de Acuerdos y Actuarios de las diferentes Salas;
- Acordar la remoción de los empleados administrativos de la Sala Superior, cuando proceda conforme a la Ley;
- Conceder licencias a los Magistrados, en los términos del artículo 11 de esta Ley y en los términos de las disposiciones aplicables a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos;
- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

- Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la Administración interna y representación del Tribunal;
- Elaborar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; y una vez aprobado lo ejercerá en forma autónoma;
- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo y las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;
- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Ordinarias y Auxiliares, los que deberán dar cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;
- Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los Magistrados de las diversas Salas, así como de las irregularidades que cometieran en el ejercicio de sus funciones, y acordar la aplicación de las sanciones;
- Las demás que no estén expresamente designadas al Presidente del Tribunal;
- Emitir el dictamen valuatorio de la actuación de los Magistrados que estén por concluir su periodo para el cual fueron designados. Este dictamen se acompañará al informe al que se refiere el último párrafo del artículo 10 de esta Ley, y contendrá los siguientes elementos:

3.2.2 Del Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal

Son atribuciones del Presidente del Tribunal:

- Representar al Tribunal ante toda clase de Autoridades;
- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior;
- Presidir las comisiones que designe la Sala Superior;
- Dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones de la Sala Superior;
- Denunciar a la Sala Superior las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas;
- Designar por turno al Magistrado Instructor en los recursos de apelación y al Magistrado Ponente en los de queja, dar cuenta a la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución;
- Nombrar al personal administrativo del Tribunal, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del Magistrado a que esté adscrito;
- Dictar previa aprobación de la Sala Superior las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina en el Tribunal, e imponer las sanciones administrativas que procedan a los Secretarios, Asesores y Defensores Jurídicos, Actuarios y al personal administrativo del Tribunal;
- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del tribunal;
- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;
- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;
- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior;
- Rendir a las Salas del Tribunal en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias y tesis formuladas por éste en sus decisiones;
- Publicar la jurisprudencia del Tribunal, las sentencias de la Sala Superior cuando constituyan jurisprudencia o cuando la contraríen, incluyendo los votos particulares que con ella se relacionen, así como aquellas que considere que deben darse a conocer por ser de interés general.
- Dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la Competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución.

3.2.3 De las Salas del Tribunal del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal

La Sala Superior esta formada por seis ponencias la ponencias uno tiene un magistrado y cinco secretarios de acuerdos a los que se les asignan los asuntos de las salas

La Primera Sala Ordinaria tiene las ponencias uno dos y tres, la Segunda Sala Ordinaria tiene las ponencias cuatro cinco y seis, La Tercera Sala Ordinaria tiene las ponencias siete ocho y nueve, La Cuarta Sala Ordinaria tiene las

ponencias diez once y doce, La Quinta Sala Ordinaria tiene las ponencias trece catorce y quince.

Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los Juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los Juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III.- De los Juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

IV.- De los Juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V.- De los Juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarían transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI.- De los Juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

VII.- De los Juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

IX.- Del Recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

X.- De los Juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

Las atribuciones de carácter administrativo de los Presidentes de Sala Ordinaria o Auxiliar, Magistrados, Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos, se establecerán en el Reglamento Interior del Tribunal.

3.2.4 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

El Tribunal es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones y tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

se integra por una Sala Superior dividida en tres secciones:

- La Primera Sección, reside en el municipio de Toluca y conoce de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de resoluciones que dicte o ejecute la Primera Sala Regional.
- La Segunda Sección reside en el municipio de Tlalnepantla de Baz, y conoce de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de resoluciones que dicten o ejecuten la Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Salas Regionales.

- La Tercera Sección, reside en el municipio de Ecatepec de Morelos, y conoce de los recursos de revisión e instancias que se promueven en contra de resoluciones que dicten o ejecuten la Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta

y también hay seis salas regionales cuya competencia se base en el domicilio de la parte actora y conforme a lo siguiente:

- La Primera Sala Regional reside en Toluca y conoce de los Juicios contencioso-administrativos que se promueven en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dictan, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: la sección 1
- La Segunda Sala Regional reside en el municipio de Naucalpan de Juárez. Conoce de los Juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal 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 y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de la sección 2
- La Tercera Sala Regional reside en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Conocerá de los Juicios contencioso administrativos que se promueven en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal 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 y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: la sección 3

- La Cuarta Sala Regional reside en el municipio de Ecatepec de Morelos. Conocerá de los Juicios contencioso administrativos que se promueven en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal 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 y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: la sección 4
- La Quinta Sala Regional reside en el municipio de Netzahualcóyotl. Conocerá de los Juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal 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 y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de la sección cinco
- La Sexta Sala Regional residirá en el municipio de Atizapán de Zaragoza. Conocerá de los Juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal 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 y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: la sección seis.

Los magistrados serán numerarios, sin perjuicio de que también se nombren magistrados supernumerarios para auxiliar o suplir, temporalmente, a los primeros. Todos los magistrados tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Para ser magistrado del Tribunal se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, o haber residido efectivamente en el Estado durante los últimos cinco años;
- II. Tener más de 35 años el día de su designación como magistrado de sala superior y de 30 años para magistrado de sala regional;
- III. No padecer enfermedad física o mental, que lo inhabilite para el desempeño del encargo;
- IV. Ser licenciado en derecho con título profesional, con cinco años de antigüedad, al día de su designación;
- V. Tener por lo menos tres años de práctica profesional en materia administrativa o fiscal;
- VI. Ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta;
- VII. No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe formal y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años anteriores al día de su designación; y
- VIII. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria, por delito intencional, ni estar inhabilitado para ejercer un cargo público.

El nombramiento de los magistrados se hará con apego al procedimiento constitucional respectivo. Realizada la designación, la sala superior determinará la adscripción de cada magistrado.

Los magistrados durarán en su encargo 10 años y serán sustituidos cada 5 años en una mitad. Sólo podrán ser privados de su cargo por la Legislatura del Estado, en los casos y de acuerdo con el procedimiento que marca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Las faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior serán cubiertas por los magistrados de las Salas Regionales o supernumerarios que aquélla designe; las definitivas se comunicarán al Gobernador del Estado por el Presidente del Tribunal, para que proceda al nombramiento de los magistrados que las cubrirán, por el tiempo que falte para concluir el período. Las faltas

temporales de los magistrados de las Salas Regionales se suplirán por los magistrados que señale la Sala Superior o, en su caso, por el secretario de acuerdos de la propia Sala Regional; las definitivas se cubrirán con nueva designación, por el período faltante.

Las licencias a los magistrados serán concedidas por la Sala Superior hasta por 15 días. Las que excedan del plazo anterior, pero no de 60 días, sólo podrá concederlas el Gobernador del Estado, con la aprobación de la Legislatura o la Diputación Permanente, en los términos previstos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. El Tribunal tendrá un Presidente, quien durará en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto por otro período igual.

El Tribunal contará con un secretario general del pleno, secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados, actuarios y demás servidores públicos necesarios para su funcionamiento.

El ingreso y promoción de estos servidores públicos, se realizará mediante el sistema de carrera jurisdiccional, en la que se considerarán los factores de honestidad, preparación, eficiencia y antigüedad.

Las atribuciones del secretario general del pleno, de los secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados, actuarios y demás servidores públicos, se establecerán en el reglamento interior del Tribunal.

Los magistrados, secretario general del pleno, secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados y actuarios, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro empleo dependiente de la , Estado, municipios, organismos auxiliares o de otra entidad federativa o de algún particular, excepto los de carácter docente, siempre que su desempeño no afecte las funciones propias

de estos servidores públicos y tratándose de magistrados sea gratuito. También estarán impedidos para ejercer la profesión de abogado, salvo en causa propia, de su cónyuge o de sus familiares hasta el cuarto grado.

Los magistrados, secretario general del pleno, secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados y actuarios que hayan cumplido setenta años de edad o padezcan incapacidad física o mental, para el desempeño de su cargo, no podrán seguir prestando sus servicios en el Tribunal. Percibirán las prestaciones que establezca la legislación aplicable.

Los servidores públicos del Tribunal tendrán cada año dos períodos vacacionales de 10 días hábiles cada uno, en las fechas señaladas en el calendario que apruebe la sala superior.

3.2.5 De la Sala Superior del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México

La Sala Superior se integrará con los magistrados nombrados para conformarla, de entre los cuales será electo el presidente del Tribunal.

La Sala Superior actuará en pleno y en tres secciones, que tendrán su sede, en los municipios de Toluca, Tlalnepantla y Ecatepec, cuya jurisdicción será establecida en el Reglamento Interior del Tribunal. El pleno estará integrado por los magistrados de las secciones de Sala Superior y el Presidente del Tribunal; para sesionar será necesaria la presencia del Presidente del Tribunal y cuando menos seis Magistrados.

Las resoluciones del pleno se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino

cuando tengan impedimento legal. En caso de empate el Presidente del Tribunal tendrá voto de calidad.

Son atribuciones del pleno de la Sala Superior:

- I. Designar al presidente del Tribunal;
- II. Aprobar la integración de la jurisprudencia del Tribunal;
- III. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;
- IV. Fijar y cambiar de adscripción a los magistrados del Tribunal;
- V. Conceder licencias a los magistrados del Tribunal, hasta por 15 días;
- VI. Designar a quienes suplan las ausencias temporales de los magistrados del Tribunal;
- VII. Nombrar al Secretario General del pleno, a los Secretarios Generales de Acuerdos y Jefes de Unidad del Tribunal;
- VIII. Formular anualmente el presupuesto de egresos del Tribunal;
- IX. Expedir y reformar el reglamento interior del Tribunal, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;
- X. Conocer el resultado de las visitas reglamentarias practicadas a las secciones de la Sala Superior, Salas Regionales y Magistraturas Supernumerarias;
- XI. Presentar ante las autoridades administrativas competentes propuestas de reformas de la legislación administrativa y fiscal del Estado y municipios;
- XII. Las demás que se señalen en este LFPCA.

Las secciones de la sala superior se integrarán con tres magistrados cada una, de entre los cuales se elegirán a sus presidentes. Para que puedan sesionar será indispensable la presencia de sus tres integrantes. El presidente del Tribunal no integrará sección. Las resoluciones de las secciones de la sala superior se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

Son atribuciones de las secciones de la sala superior:

- I. Designar al presidente de la sección;

- II. Resolver el recurso de revisión que promuevan las partes, incluyendo el desecamiento del mismo;
- III. Intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones, a solicitud de las salas regionales de su jurisdicción;
- IV. Resolver sobre las excitativas de justicia que se promuevan en contra de los magistrados de la sección y de las salas regionales de su jurisdicción;
- V. Calificar las excusas por impedimento de los magistrados de la sección y de las salas regionales de su jurisdicción y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;
- VI. Resolver los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las salas regionales de su jurisdicción

Son atribuciones de los presidentes de las secciones de la sala superior:

- I. Despachar la correspondencia de la sección;
- II. Convocar a sesiones de la sección, dirigir los debates y conservar el orden en ellas;
- III. Informar al presidente del Tribunal de las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las salas regionales;
- IV. Autorizar, en unión del secretario general de acuerdos, las actas en las que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la sección;
- V. Designar por turno al magistrado ponente en los recursos de revisión;
- VI. Tramitar los asuntos de la competencia de la sección, hasta ponerlos en estado de resolución;
- VII. Firmar, conjuntamente con el secretario general de acuerdos, los engroses de las resoluciones de la sección;
- VIII. Rendir a nombre de la Sección los informes en los Juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones de la Sección; así como interponer los recursos correspondientes ante los Tribunales Federales y designar delegados;
- IX. Imponer correcciones disciplinarias al personal de la sección, que no impliquen sanciones administrativas;
- X. Informar, semanalmente, al presidente del Tribunal, el estado de las labores de la sección; y
- XI. Las demás que se señalen en este LFPCA.

3.2.6 Del Presidente del Tribunal del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México

El presidente del Tribunal será designado en la primera sesión de la sala superior que se celebre durante el mes de enero del año que corresponda, a la que se convocará a los magistrados que la integren será suplido en sus faltas temporales por el magistrado de la sala superior que designe el pleno. Si la falta es definitiva se designará nuevo presidente para concluir el período.

Son atribuciones del presidente del Tribunal:

- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;
- Despachar la correspondencia del Tribunal;
- Convocar a sesiones del pleno de la sala superior, dirigir los debates y conservar el orden en ellas;
- Formular los proyectos de resolución de las contradicciones entre sentencias dictadas por las secciones de la sala superior y las salas regionales;
- Designar o remover al personal jurídico y administrativo del Tribunal, a propuesta de la sección, sala regional o dependencia de su adscripción;
- Conceder o negar licencias al personal jurídico y administrativo del Tribunal;
- Realizar visitas reglamentarias a las secciones de la sala superior y salas regionales;
- Evaluar la actuación de los servidores públicos del Tribunal;
- Imponer las sanciones administrativas que procedan a los integrantes del personal jurídico y administrativo, conforme a las disposiciones legales aplicables;
- Administrar el presupuesto del Tribunal;
- Autorizar, en unión del secretario general del pleno, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del pleno de la Sala Superior;
- Rendir al Tribunal, en el último mes de cada año, un informe de las actividades;
- Publicar la jurisprudencia del Tribunal, así como aquellas sentencias que considere que deban darse a conocer por ser de interés general; y
- Las demás que establezca este LFPCA.

3.2.7 De las Salas Regionales del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México

Las salas regionales tendrán la jurisdicción y la residencia que señale el reglamento interior del Tribunal.

Son atribuciones de los magistrados de las salas regionales:

- Tramitar y resolver los Juicios contencioso administrativos de la competencia de la sala;
- Conocer del cumplimiento de las resoluciones, en los Juicios en que hayan intervenido;
- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su conocimiento;
- Hacer uso de los medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden;
- Firmar, conjuntamente con el secretario de acuerdos, las resoluciones de la sala;
- Imponer correcciones disciplinarias al personal de la sala, que no impliquen sanciones administrativas;
- Informar, semanalmente, al presidente del Tribunal, el estado de las labores de la sala; y
- Rendir los informes en los Juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones de la Sala; así como interponer los recursos correspondientes ante los Tribunales Federales y designar delegados; y
- Las demás que se señalen en este LFPCA.
- La competencia de las salas regionales por razón de territorio se determina por el domicilio de la parte actora.

3.4 Impedimentos y Excusas

Los magistrados del Tribunal del Estado de México, son recusables y deberán excusarse de conocer los asuntos en los que tengan interés personal, de negocios, amistad o enemistad, o por relación de parentesco con las partes, que pueda afectar su imparcialidad.

Los magistrados que tengan cualquiera de los impedimentos señalados en el párrafo anterior y deberán hacer constar la causa en autos y comunicarlo por

escrito al Presidente. En el caso de que el impedimento sea invocado por alguna de las partes, ésta deberá hacerse por escrito dirigido al Presidente, aportando los elementos de prueba conducentes. Presentada la excusa o la recusación, el Presidente convocará al Pleno, para que de inmediato admita o deseche la excusa o recusación.

De ser fundada la excusa o la recusación, el Presidente turnará el asunto al magistrado que siga en razón de turno. De declararse infundado, el magistrado respectivo continuará conociendo del negocio. En cualquier caso, se notificará inmediatamente a las partes.

Los servidores públicos no son recusables, pero deberán manifestar que están impedidos para conocer de los asuntos de su competencia, en los casos siguientes:

- Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de alguno de los interesados o de sus abogados o representantes, en línea recta sin limitación de grado, dentro del cuarto grado en la colateral por consanguinidad o dentro del segundo en la colateral por afinidad;
- Si tienen interés personal en el asunto;
- Si tuviesen amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguno de los interesados o con sus abogados o representantes;
- Si han sido abogados o apoderados de alguno de los interesados, en el mismo asunto; V. Si hubiesen aconsejado como asesores respecto del asunto o si hubieren resuelto el mismo en otra instancia, y
- Si son partes en un asunto similar, pendiente de solución.

De igual modo tendrán impedimento para conocer de un asunto por razón de incompetencia ya sea por no tener facultades o por razón de territorio es decir cuando un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, se remitirá de oficio a la que sea competente en el plazo de tres días, siempre que ambas pertenezcan a la Administración Pública del Estado o a la del mismo municipio; en caso contrario, sólo se declarará la incompetencia. Si la autoridad que se considera competente se niega a conocer del asunto,

enviará el expediente al superior jerárquico común, quien decidirá la cuestión. Se tendrá como fecha de presentación la del recibo por la autoridad incompetente. Se notificará al promovente la remisión practicada.

Los peritos no serán recusables pero deberá excusarse por alguna de las causas siguientes:

- I.- Consanguinidad hasta dentro del cuarto grado con alguna de las partes;
- II.- Interés directo o indirecto en el litigio;
- III.- Ser inquilino, arrendador, tener amistad estrecha o enemistad manifiesta, o tener relaciones de índole económico con cualquiera de las partes

En el caso de que el servidor público tenga impedimento para conocer de algún asunto, hará la manifestación al superior jerárquico, para que lo califique de plano y notifique al particular interesado. En el supuesto de que proceda, se designará quien deba sustituir al servidor impedido.

Cuando ante una de las salas regionales se promueva Juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos.

Si la sala regional requerida lo acepta, comunicará su resolución a la requirente y a las partes. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes y remitirá los autos a la sección de la sala superior, para que determine la sala regional que deba conocer del asunto, notificando su decisión a las partes y a las salas respectivas.

Cuando una sala regional esté conociendo de algún Juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá ocurrir a la sección de la sala superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La sección de la sala superior resolverá la cuestión de

competencia y ordenará la remisión de los autos a la sala regional que corresponda.

Cuando los magistrados del Tribunal tengan impedimento para conocer de algún asunto, harán la manifestación ante la sección de la sala superior para que lo califique de plano. Cuando proceda, se designará quien deba sustituir al magistrado impedido.

En el Distrito Federal los Magistrados y Secretarios de las Salas, estarán impedidos para actuar y deberán excusarse en los siguientes casos:

- Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de las partes o de sus representantes en línea recta sin limitación de grado; dentro del cuarto grado, en lo colateral por consanguinidad, o dentro del segundo en lo colateral por afinidad;
- Si tuvieren interés personal en el asunto que motive el Juicio;
- Si han sido representantes de cualquiera de las partes en el mismo asunto;
- Si tuvieren amistad o enemistad manifiesta con cualquiera de las partes o sus representantes;
- Si han intervenido en la formulación o emisión del acto impugnado o en la ejecución del mismo;
- Si son partes en un Juicio similar, pendiente de resolución por parte del Tribunal

Los Magistrados o Secretarios que se consideren impedidos para conocer de algún negocio, presentarán la manifestación respectiva ante la Sala Superior, a través de su Presidente. El impedimento base de la excusa se calificará de plano por la Sala Superior en el acuerdo en que se dé cuenta del mismo. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Cuando se tratara de calificar la excusa y el impedimento de un Magistrado de la Sala Superior, el manifestante no podrá participar en las deliberaciones y en la decisión que se pronuncie.

Las partes podrán recusar a los Magistrados o Secretarios de las Salas por cualquiera de las causas a que se refiere el artículo 46. La recusación con

causa se hará valer ante la Sala Superior. La que decidirá en los términos del artículo 48. Al Interponer la recusación con causa, las partes interesadas aportarán las pruebas en que funden su petición, sin que sean admisibles las testimoniales y periciales.

Si se declarare infundada la recusación interpuesta, la Sala Superior decidirá de acuerdo con su prudente arbitrio si hubo mala fe por parte de quien la hace valer, y en tal caso, le impondrá una sanción consistente en multa por el importe de diez a cincuenta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se interpuso la recusación. E Incurrir en responsabilidad el Magistrado o Secretario que siendo impedido para intervenir en un negocio no se excuse, o que no estándolo pretenda excusarse en causas diversas de las señaladas.

3.5 Procedimientos y Recursos Administrativos

Primero y como lo marcan las leyes es necesario analizar la Ley de Procedimiento administrativo donde la autoridades llevan una revisión de el estatus del particular cuando esta sujeta a alguna obligación marcado por alguna ley aplicable, es decir la autoridad actuando como ente jurídico coercitivo establece una serie de mecanismos dados comúnmente en la practica por alguna queja ciudadana en contra de ese particular, asi la autoridad de oficio inicia un procedimiento administrativo de revisión, el cual veremos a continuación

3.5.1 Oportunidad para interponer el Juicio en el Distrito Federal

En el artículo 31 de dicha ley se establece que los procedimientos se aplicarán a los actos que desarrolle la Administración Pública del Distrito Federal ante los particulares, cuando los actos jurídicos que inicien, integren o concluyan el procedimiento administrativo produzcan efectos en su esfera jurídica, es decir,

todo aquellos que tengan las características que describe el artículo 6°. Y 7°

Que son las siguientes:

- Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto así como contar con el sello y firma del servidor público responsable de la unidad receptora; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;
- Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
- Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;
- En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;
- Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y
- Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

- Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;
- Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado
- Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

Por tanto, todo acto de autoridad que no cumpla con lo anterior será recurrible ante la misma autoridad emisora, ya sea buscando la nulidad de los actos ante el tribunal contencioso-administrativo o mediante el recurso de inconformidad que después analizaremos.

Cuando una autoridad administrativa del distrito federal emita un acto de autoridad al particular y este no este conforme podrá dirigirse, 15 días hábiles después de haber sido notificado conforme al Art. 43 de la LTCADF, al tribunal en los casos siguientes:

- Actos administrativos que las autoridades dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales
- Actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;
- Resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
- Por la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los

particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

- Por resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;
- Cuando se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;
- De los Juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;
- Por las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- Cuando de intente interponer un Recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- Las autoridades pueden promover Juicios de Lesividad para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; mismas que tienen 5 años para hacerlo conforme al Art. 43 párrafo segundo de la LTCADF.
- Cuando se niegue la indemnización a las personas físicas o morales a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (que se refiere a que el particular podrá acudir a la oficina de la contraloría o a la autoridad judicial correspondiente)

3.5.2 Demanda y Contestación en el Distrito Federal

En el Distrito Federal la demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;
- La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- La pretensión que se deduce;
- La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;
- La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;

- La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y
- Las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes. Cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.

El Tribunal proporciona formas impresas de demanda, y tiene personal que gratuitamente brinda asesoría para llenarlas con los datos que le proporcionen los interesados y con los que obtienen por cualquier medio de información de las autoridades administrativas del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto que se impugna.

Dentro del término de veinticuatro horas de haber recibido la demanda, el Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda. El Presidente de la Sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

- Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;
- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y
- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere, la oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta ó imprecisión de los requisitos formales anteriormente descritos.

El Presidente de la Sala, previo a la admisión de la demanda de oficio, deberá entrar al estudio de las causales de improcedencia que de la misma se adviertan y, en caso de actualizarse alguna de ellas, procederá a desechar la demanda. No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas

éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días.

En el mismo acuerdo citará para la audiencia del Juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y pasará el expediente al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia, Las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes, Después el Magistrado Instructor examinará el expediente y si encontrare acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se dé por concluido el Juicio. El proveído se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala.

3.5.3 De las Pruebas en el Distrito Federal

En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas. Las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva.

Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubiesen rendido ante las autoridades demandadas, a petición de parte, deberán ponerse a disposición del Magistrado instructor con el expediente relativo.

Las Salas del Tribunal podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

Las Salas del Tribunal podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario. Los hechos notorios no requieren prueba.

A fin de que las partes puedan rendir oportunamente sus pruebas, las autoridades tienen la obligación de ordenar la expedición inmediata de las copias certificadas de los documentos que le sean solicitados. Si las autoridades no cumplieren con dicha obligación, los interesados solicitarán al Magistrado Instructor que las requiera para tales efectos, aplazando la audiencia por un término que no excederá de diez días. Si no obstante el requerimiento, las autoridades no expiden las copias que se les hubieren solicitado con oportunidad, el Tribunal hará uso de los medios de apremio conducentes en los términos de esta Ley o de las demás disposiciones legales aplicables.

La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Los peritos deberán pertenecer a un colegio de su materia debidamente registrado cuando se trate de profesionistas. Las partes, o en su caso el Tribunal, nombrarán sólo a los peritos de las listas que cada año formulen los colegios de las distintas profesiones. Al ofrecerse la prueba pericial, las partes presentarán los cuestionarios sobre los que los peritos deberán rendir su dictamen en la audiencia respectiva. En caso de discordia, el perito tercero será designado por el Magistrado Instructor.

Los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente. Sin embargo, cuando estuviere imposibilitado para hacerlo, lo manifestará así bajo protesta de decir verdad y pedirá que se le cite. El Magistrado Instructor ordenará la citación con apercibimiento de arresto hasta por quince días o multa equivalente hasta quince días de salario mínimo

general diario vigente en el Distrito Federal, que aplicará al testigo que no comparezca sin causa justificada o que se niegue a declarar.

En caso de que el señalamiento de domicilio de algún testigo resulte inexacto o de comprobarse que se solicitó su citación con el propósito de retardar el procedimiento, se impondrá al promovente una multa equivalente hasta treinta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de imponerse la misma, debiendo declararse desierta la prueba testimonial.

3.5.4 De las Pruebas en el Estado de México

En el procedimiento y proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso. Tratándose de los dos últimos supuestos, se deberá motivar cuidadosamente el acuerdo de desechamiento de las pruebas.

Las autoridades administrativas o el Tribunal podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del caso, la práctica, repetición o ampliación de cualquiera diligencia probatoria, o bien acordar la exhibición o desahogo de pruebas, siempre que se estimen necesarias y sean conducentes para el conocimiento de la verdad sobre el asunto. Se notificará oportunamente a las partes, a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho. Sólo los hechos están sujetos a prueba, el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras. Los hechos notorios

no necesitan ser probados y las autoridades administrativas o el Tribunal deben invocarlos, aunque no hayan sido alegados por las partes.

Los servidores públicos y terceros están obligados en todo tiempo a prestar auxilio a las autoridades administrativas y al Tribunal en la averiguación de la verdad; en consecuencia, deben, sin demora, exhibir documentos y cosas que tengan en su poder, cuando para ello fueren requeridos. Las autoridades administrativas y el Tribunal tienen la facultad y el deber de compeler a los servidores públicos y terceros por los medios de apremio para que cumplan con esta obligación; en caso de oposición, oirán las razones en que la funden y resolverán lo conducente.

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.

La confesión puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente al formular o contestar un escrito o demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del procedimiento o proceso administrativo; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley. La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace.

Durante el procedimiento y proceso administrativo no se admitirá la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta excepción, la petición de informes a las

autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros.

Pueden articularse posiciones al mandatario, siempre que tenga poder bastante para absolverlas o se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato.

El particular que haya de absolver posiciones será citado personalmente, a más tardar, 48 horas anteriores a la señalada para la diligencia, bajo el apercibimiento de que, si dejare de comparecer sin justa causa, será tenido por confeso.

Si el citado para absolver posiciones comparece, la autoridad administrativa o el Tribunal abrirán el pliego y procederán a realizar la calificación de las posiciones.

Las posiciones serán desechadas, cuando:

- Sean ajenas a la cuestión debatida;
- Se refieran a hechos o circunstancias que ya consten en el expediente;
- Sean contradictorias;
- No estén formuladas de manera clara y precisa;
- Contengan términos técnicos; y
- No contengan hechos propios del declarante o se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos del mismo.

Si fueren varios los que han de absolver posiciones al tenor de un mismo interrogatorio, las diligencias se practicarán separadamente y en un mismo día, siempre que sea posible, evitando que los que absuelvan primero se comuniquen con los que han de absolver después. En ningún caso se permitirá que la persona que ha de absolver un pliego de posiciones esté asistida por su defensor, ni se le dará traslado de las posiciones, ni término para que se aconseje; pero si el absolvente no habla español, podrá ser asistido por un

intérprete, si fuere necesario y, en este caso, la autoridad administrativa o el Tribunal lo nombrarán.

Hecha por el absolvente la protesta de decir verdad, la autoridad administrativa o el Tribunal procederán al interrogatorio. El interrogatorio será aclarado y explicado al absolvente al formularse cada pregunta, a fin de que conteste a cada una de ellas con pleno conocimiento de causa. Las confesiones serán categóricas en sentido afirmativo o negativo, pero quienes las hagan podrán agregar las explicaciones que consideren necesarias y, en todo caso, darán las que la autoridad administrativa o el Tribunal les pidan. Terminado el interrogatorio, la parte que lo formuló puede articular oral y directamente, en el mismo acto y previo permiso de la autoridad administrativa o del Tribunal, nuevas posiciones al absolvente, previa calificación de las mismas.

Si la parte absolvente se niega a contestar o contestare con evasivas o dijere ignorar los hechos propios, la autoridad administrativa o el Tribunal la apercibirán de tenerla por confesa, si insiste en su actitud. La autoridad administrativa o el Tribunal pueden libremente, en el acto de la diligencia, interrogar al absolvente sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad.

Las declaraciones serán asentadas literalmente a medida que se vayan produciendo y serán firmadas al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan, así como el pliego de posiciones, por los absolventes, después de leerlos por sí mismos, si quisieran hacerlo o de que les sean leídas. Si no supieren firmar pondrán su huella digital y si no quisieran hacer lo uno ni lo otro, firmarán sólo la autoridad administrativa o el personal del Tribunal y se hará constar esta circunstancia.

Cuando el absolvente, al enterarse de su declaración, manifieste no estar conforme con los términos en que se hayan asentado sus respuestas, la

autoridad administrativa o el Tribunal decidirán en el acto lo que proceda, determinando si debe hacer alguna rectificación en el acta. Firmadas las declaraciones por los que las hubieren producido o, en su defecto, sólo por la autoridad administrativa o el personal del Tribunal, no podrán variarse ni en la sustancia, ni en la redacción.

En caso de que la persona que deba declarar no pueda ocurrir a la diligencia, por enfermedad debidamente comprobada a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal, se señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba y de subsistir el impedimento, la autoridad o el personal del Tribunal se trasladará al lugar donde la persona se encuentre para el desahogo de la diligencia, en presencia de la otra parte en su caso. La persona legalmente citada a absolver posiciones, será tenida por confesa en las preguntas sobre hechos propios que se le formulen;

Se declarara desierta la prueba cuando el absolvente no comparezca; se negarse a declarar; o cuando al declarar, insista en no responder afirmativa o negativamente o en manifestar que ignora los hechos.

Cuando el citado para absolver posiciones no comparezca, la autoridad administrativa o el personal del Tribunal abrirán el pliego y calificarán las mismas antes de hacer la declaración de tener por confeso al particular. En los demás casos, la autoridad administrativa o el Tribunal, al terminar la diligencia, harán la declaración.

Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que , en su caso, prevengan las leyes, salvo prueba en contrario. Son documentos privados los

que no reúnen las condiciones previstas para los documentos públicos. Los documentos públicos expedidos por autoridades de la , de los estados, del Distrito Federal o de los municipios harán fe en el Estado sin necesidad de legalización.

Para que hagan fe en la entidad los documentos procedentes del extranjero, deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades diplomáticas o consulares o estarse a los convenios que el Estado haya celebrado en esta materia. Los documentos que se ofrezcan como prueba deberán acompañarse al escrito inicial, demanda o su contestación. Si la parte interesada no tuviere los documentos a su disposición, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales. Se entenderá que se tiene a su disposición los documentos, siempre que existan los originales en protocolo, registro o archivo público de los que se pueda pedir y obtener copias autorizadas de ellos.

La presentación de documentos públicos podrá hacerse con copia simple o fotostática, si el interesado manifestare que carece del original o copia certificada, pero no producirá aquélla ningún efecto si antes del dictado de la resolución respectiva no se exhibiere el documento con los requisitos necesarios para que haga fe en el expediente correspondiente.

Después de la presentación del escrito inicial, demanda o de la contestación, no se admitirán otros documentos, excepto los que se hallen en alguno de los casos siguientes:

- I. Que sean de fecha posterior a los escritos señalados en el párrafo anterior;
- II. Los de fecha anterior respecto de los cuales, protestando decir verdad, asevere la parte que los presente no haber tenido conocimiento de su existencia, salvo prueba en contrario de parte interesada, en su caso; y

III. Los que no haya sido posible adquirir con anterioridad, por causas que no sean imputables a la parte interesada, siempre que se haya hecho oportunamente la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales.

En estos casos, los documentos podrán presentarse hasta antes de que se dicte sentencia. Los servidores públicos tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias certificadas de los documentos que les soliciten las partes. Si los servidores públicos no cumplieren con esa obligación, las partes podrán solicitar, en cualquier momento, a la autoridad administrativa competente o al Tribunal que requieran a los omisos.

Los documentos que no se presenten en lengua española, deberán acompañarse de su traducción, la que se mandará dar vista a la parte contraria, en su caso, para que dentro de tres días manifieste si está conforme. Si lo estuviere o no contestase la vista, se estará a la traducción aportada; en caso contrario, la autoridad administrativa o el Tribunal nombrarán traductor, preferentemente de entre los adscritos a las dependencias públicas.

Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, siempre que se niegue o que se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado.

La persona que pida el cotejo designará el documento o documentos en los que deba hacerse o pedirá a la autoridad administrativa o al Tribunal que citen al interesado para que, en su presencia, ponga la firma, letra o huella digital que servirá para el cotejo.

Las partes sólo podrán objetar los documentos dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo que los haya tenido como pruebas o, en su caso, al contestar la demanda.

Los interesados que ofrezcan la prueba testimonial indicarán el nombre de los testigos. Podrán presentarse hasta tres testigos sobre cada hecho. Los testigos deberán ser presentados por el oferente, salvo que éste manifieste imposibilidad para hacerlo y proporcione el domicilio de aquellos, caso en que la autoridad administrativa o el Tribunal los citarán a declarar.

Los servidores públicos no están obligados a declarar como testigos. Sólo cuando la autoridad administrativa o el Tribunal lo estimen indispensable para la investigación de la verdad, podrán ser llamados a declarar, de preferencia rindiendo su testimonio mediante escrito que al efecto formulen.

La autoridad administrativa o el Tribunal señalarán día y hora para la recepción de la prueba testimonial. Para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos. Las preguntas serán formuladas verbal y directamente por las partes, previa calificación de la autoridad administrativa o del Tribunal.

Al final del examen de cada testigo, las partes podrán, por una sola vez y en forma oral, formularle repreguntas, previa autorización solicitada a la autoridad administrativa o al Tribunal. La autorización a una de las partes implica la de la otra.

Serán desechadas las preguntas y repreguntas, cuando:

- I. Sean ajenas a la cuestión debatida;
- II. Se refieran a hechos o circunstancias que ya constan en el expediente;
- III. Sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior;
- IV. No estén formuladas de manera clara y precisa;
- V. Contengan términos técnicos; y
- VI. Se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos de los testigos.

Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirlo de la pena en que incurre el que se conduce con falsedad, se hará constar su nombre, edad, estado civil, domicilio, ocupación, si es pariente

consanguíneo o afín de alguna de las partes y en qué grado, si tiene interés directo en el asunto o en otro semejante y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de las partes. A continuación se procederá al examen, previa calificación de preguntas y repreguntas.

Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil, salvo lo establecido en el artículo 13 del presente LFPCA.

La autoridad administrativa o Tribunal tendrán la más amplia facultad para hacer a los testigos las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad, así como para cerciorarse de la idoneidad de los mismos, asentándose todo en el acta.

Si el testigo no habla español, rendirá su declaración por medio de intérprete, quien será nombrado de oficio por la autoridad administrativa o por el Tribunal. Cuando el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en español, podrá escribirse en su propio idioma por él o por el intérprete.

Cada respuesta del testigo se hará constar en el acta respectiva, en forma que al mismo tiempo se comprenda en ella el sentido o términos de la pregunta formulada. Sólo cuando expresamente lo pida una de las partes, pueden la autoridad administrativa o el Tribunal permitir que primero se escriba textualmente la pregunta y a continuación la respuesta.

Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho y la autoridad administrativa o el Tribunal deberán exigirla, explicando previamente en que consiste y firmarán al pie de su declaración y al margen de las hojas en que se contenga, después de habersele leído o de que la lea por sí mismo y la

ratifique. Si no puede o no sabe leer, la declaración será leída por la autoridad y si no puede o no sabe firmar, imprimirá su huella digital. La declaración, una vez ratificada, no puede variarse ni en substancia, ni en redacción.

En el acto del examen de un testigo, pueden las partes interesadas atacar el dicho de aquél por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad, ofreciendo en ese momento las pruebas que estimen conducentes.

Una vez impugnado el dicho de un testigo, se dará el uso de la palabra al oferente, quien en ese acto podrá ofrecer las pruebas que al respecto considere pertinentes. Las pruebas se desahogarán, en su caso, en un plazo no mayor de tres días que al efecto se fije. Al valorar la prueba testimonial, la autoridad apreciará las impugnaciones y justificaciones que se hayan planteado y obren en el expediente.

Si algún testigo no puede concurrir a la diligencia, por enfermedad debidamente comprobada a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal, se señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba y de subsistir el impedimento, la autoridad o personal del Tribunal se trasladará al lugar donde el testigo se encuentre para el desahogo de la diligencia, en presencia de la otra parte en su caso.

La prueba testimonial será declarada desierta, cuando se acredite fehacientemente que el testigo no vive en el domicilio señalado por el oferente o cuando habiéndose comprometido éste a presentarlo, no lo haga.

La inspección puede practicarse a petición de parte o por disposición de la autoridad administrativa o del Tribunal, con citación previa y expresa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto y no requiera conocimientos técnicos especiales. Cuando la prueba se ofrezca por alguna de las partes se indicará con precisión el objeto de la misma, el lugar donde debe

practicarse, el período que ha de abarcar en su caso y la relación con los hechos que se quieran probar. Las partes y sus representantes podrán concurrir a la inspección y hacer las observaciones que estimen oportunas.

De la diligencia se levantará acta circunstanciada que firmarán los que a ella concurren. A criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal o a petición de parte, se levantarán planos o se sacarán imágenes del lugar o bienes inspeccionados, que se agregarán al acta, para los efectos legales que procedan.

La prueba pericial procede cuando sean necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte y se ofrecerá expresando los puntos sobre los que versará. Los peritos deben tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si estuviere legalmente reglamentada. Si no la estuviere, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio de la autoridad administrativa o del Tribunal.

Al ofrecerse la prueba pericial, la parte oferente indicará la materia sobre la que deba versar, nombrará a su perito y exhibirá el cuestionario respectivo. Cuando la autoridad administrativa o el Tribunal lo consideren indispensable para la solución del asunto, acordarán la admisión de la prueba pericial, sea que se ofrezca por alguna de las partes o así se determine de oficio. Al admitirse la prueba, se prevendrá a las demás partes, para que nombren al perito que les corresponda y adicionen el cuestionario con lo que les interese. La propia autoridad o el Tribunal podrán adicionar el cuestionario, cuando se ofrezca por los interesados.

En los supuestos en que proceda de oficio, la autoridad administrativa o el Tribunal nombrarán a los peritos, preferentemente de entre los adscritos a las dependencias públicas. Los honorarios de los peritos designados por las partes

serán pagados por éstas. En caso de que existan diferencias en los dictámenes presentados por los peritos, en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre los que verse la prueba pericial, dichas diferencias se razonarán, en forma cuidadosa, al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia.

Los peritos no son recusables, pero los nombrados por la autoridad administrativa o por el Tribunal deberán excusarse en los casos previstos por el artículo 17 de este código.

En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

- Los peritos, previa aceptación del cargo, rendirán y ratificarán su dictamen, en el plazo que al efecto se les fije;
- La autoridad administrativa o el Tribunal dictarán las medidas necesarias para hacer comparecer a los peritos; y
- La autoridad administrativa, el Tribunal y las partes podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con el dictamen que presenten.

Presunción es la consecuencia que la ley, autoridad administrativa o el Tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana. Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente. Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél. El que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda. Las presunciones humanas admiten prueba en contrario.

La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto. La autoridad administrativa o el Tribunal están obligados a tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente.

Para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto que se ventile, las partes pueden presentar fotografías o copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes. Como medio de prueba deben admitirse también los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia, la técnica o arte que produzcan convicción en el ánimo de la autoridad administrativa o del Tribunal.

La autoridad administrativa y el Tribunal gozan de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica; determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras y fijar el resultado final de la valoración, a menos que este código establezca las reglas para hacerla valoración.

No tendrán valor las pruebas rendidas con infracción de lo dispuesto en este código, a menos que sólo teniéndolas en consideración la autoridad administrativa o el Tribunal puedan formar su convicción respecto a los hechos de que se trata.

En este caso, deberán fundar especial y cuidadosamente esta parte de su resolución. La confesión expresa hará prueba plena, cuando concurren en ella las circunstancias siguientes:

- I. Que sea hecha por persona capacitada para obligarse;
- II. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia; y
- III. Que sea de hecho propio o, en su caso, del representante y concerniente al asunto.

Los hechos propios de las partes interesadas aseverados en sus promociones o en cualquier otro acto del procedimiento o proceso administrativo, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba.

La confesión ficta produce el efecto de una presunción, cuando no haya pruebas que la contradigan.

Los documentos públicos hacen prueba plena. Las copias certificadas hacen fe de la existencia de los originales. La documental privada, inspección, pericial y testimonial serán valorizados según el prudente arbitrio de la autoridad administrativa o del Tribunal.

Para que las presunciones sean apreciables como medios de prueba, es indispensable que entre el hecho demostrado y aquél que se trata de deducir haya un enlace preciso. La autoridad administrativa o el Tribunal apreciarán en justicia el valor de las presunciones.

Las fotografías, copias fotostáticas y demás pruebas aportadas por la ciencia, técnica o arte quedan a la prudente calificación de la autoridad administrativa o del Tribunal. Las copias fotostáticas sólo harán fe cuando estén certificadas legalmente.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las normas de la presente sección, a menos que por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad administrativa o el Tribunal adquieran convicción distinta, respecto del asunto. En este caso, deberán motivar cuidadosamente esta parte de su resolución.

3.6 De la Audiencia en el Distrito Federal

La audiencia tendrá por objeto desahogar en los términos de esta Ley las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes. La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia. Si en la audiencia no se pronunciare la sentencia, el Presidente de la Sala acordará que se pronuncie dentro del término a que se refiere el artículo 78. de la LTCADF. Presentes los

Magistrados de la Sala, ésta se constituirá en audiencia pública el día y hora señalados al efecto. A continuación el Secretario llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban intervenir en la audiencia, y el presidente de la Sala determinará quiénes deberán permanecer en el recinto y quiénes en lugar separado para llamarlos en su oportunidad.

La recepción y desahogo de las pruebas se harán en la audiencia y se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación, así como las supervenientes;

II.- Se desecharán las que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo, que dio origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenientes y las que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada no hubieren sido rendidas por causas no imputables al oferente;

III.- Si se admitiere la prueba pericial, en caso de discordia, el Magistrado Instructor nombrará un perito, quien dictaminará oralmente y por escrito. Las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimaren pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminaren;

IV.- Cuando se hubieren presentado interrogatorios por las partes, en relación con la prueba testimonial, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho y que no sean insidiosas. La Sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes. Al formularse preguntas se seguirán las mismas reglas; la Sala podrá hacer las preguntas que considere necesarias;

V.- No se requerirá hacer constar en el acta las exposiciones de las partes sobre los documentos ni las preguntas o repreguntas a los testigos, bastando se asienten las respuestas.

Concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes. Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutiveos y la Sala resolverá el Juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia

3.6.1 De la Audiencia en el Estado de México

En el procedimiento administrativo interno tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:

- I. En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:
 - a) El nombre de la persona a la que se dirige.
 - b) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.
 - c) El objeto o alcance de la diligencia.
 - d) Las disposiciones legales en que se sustente.
 - e) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.
 - f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.
- II. La diligencia se desahogará en términos del citatorio, por lo que:
 - a) La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso.
 - b) Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan.
 - c) El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes.
 - d) Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.
- III. De no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia.

En los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, la garantía de audiencia se otorgará en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra.

Cuando en el procedimiento sea necesario el desahogo de las pruebas ofrecidas, la autoridad administrativa fijará el día y hora para tal efecto, dentro de un plazo no mayor de 10 días siguientes a la presentación de la promoción inicial. Las pruebas supervenientes podrán presentarse hasta antes del dictado de la resolución.

La audiencia del Juicio tendrá por objeto Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas, Oír los alegatos y Dictar la sentencia.

Abierta la audiencia el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban de intervenir en el Juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia. Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes.

Una vez oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el Juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.

Las partes podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien queda facultada para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, alegar en la audiencia, recibir documentos presentar otras promociones en el Juicio. Esta persona no podrá desistirse del Juicio o

recurso respectivo, ni delegar sus facultades en terceros, salvo que exista autorización expresa al respecto.

3.7 De la Suspensión en el Distrito Federal

La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el magistrado instructor que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de los lineamientos establecidos por el Título Tercero Capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda.

La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del Juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Sólo podrá ser concedida por el magistrado instructor que conozca del asunto, a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior.

Previo al otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el magistrado instructor que conozca del asunto podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual debe ser comprobado fehacientemente.

Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad, el magistrado instructor podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el Juicio.

Cuando se solicite la suspensión para la realización de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental no se otorgará la misma.

La suspensión podrá ser revocada por el magistrado instructor en cualquier etapa del Juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.

Tratándose las multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

- I.- Depósito en efectivo;
- II.- Billete de depósito;
- III.- Prenda o hipoteca;
- IV.- Embargo de bienes; o
- V.- Fianza de compañía autorizada

Si la suspensión fue concedida, dejará de surtir efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.

En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el Juicio.

Para que surta efectos la suspensión, el actor deberá otorgar la garantía que señale el magistrado instructor, en alguna de las formas que menciona el artículo 59 de la LTCADF

Cuando con la suspensión pueda afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado instructor que conozca del asunto, fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión otorgada conforme al artículo anterior quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Se exceptúa del pago de la caución antes mencionada, aquellos supuestos en los cuales la suspensión afecte el interés social.

Contra los actos que concedan o nieguen la suspensión o contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas procede el recurso de reclamación ante la Sala del conocimiento.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

En el Estado de México la suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte. Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el magistrado de la sala regional que conozca del asunto. Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el Juicio. La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del Juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe y si fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada.

En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el Juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.

El acuerdo del magistrado de sala regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión.

El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la sala superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La sala dará vista a las demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.

3.8 La Sentencia y Su Ejecución

En la LPADF primero nos señala que se regularan los actos administrativos, entendiendo como tales a la Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general, también regulará todos aquellos procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. Es decir todos aquellos que en su artículo 6° se describen, Excluyendo de estos los actos en materia penal, fiscal, electoral, notarial, de derechos humanos y procedimientos contra servidores públicos, esto debido a que existen organismos especiales que regulados por sus propias leyes. Ordenando que se basen en los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe.

Los actos administrativos podrán ser ejecutorios cuando el ordenamiento jurídico aplicable, reconoce a la Administración Pública del Distrito Federal, la facultad de obtener su cumplimiento mediante el uso de medios de ejecución forzosa. por los siguientes medios:

- I. Apremio sobre el patrimonio; es decir embargos precautorios o definitivos
- II. Ejecución subsidiaria; Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado, es decir la autoridad podrá pedir a otra la ejecución del acto.
- III. Multa; y Actos que se ejerzan sobre la persona.

Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la constitución. Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa.

Si fueren varios los medios de ejecución admisible, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. Y Si fuere necesario entrar en el domicilio particular del administrado, la Administración Pública del Distrito Federal deberá observar lo dispuesto por el Artículo 16 Constitucional.

Hay otra forma de ejecutar el acto que es la ejecución forzosa del particular responsable que una vez que se agote el procedimiento respectivo y medie resolución de la autoridad competente procede:

- I.- Cuando exista obligación a cargo de los propietarios o poseedores de los predios sobre los que la autoridad competente haya decretado ocupación parcial o total, de retiro de obstáculos que impidan la realización de las

obras de utilidad o interés social, sin que las realicen en los plazos determinados. Es decir haya negligencia del particular a obedecer un acto donde se le ordena hacer algo en un predio.

II.- Cuando haya obligación de demoler total o parcialmente las construcciones que se encuentren en estado ruinoso o signifiquen un riesgo para la vida, bienes o entorno de los habitantes, sin que ésta se ejecute. Es decir cuando haya una obra que pueda dañar a terceros

III.- Cuando exista la obligación de reparar las edificaciones que así lo requieran de acuerdo con el reglamento de construcciones del Distrito Federal y no se cumpla con ella, es decir cuando se mande reparar un obra que pueda caerse y dañar a terceros

IV.- Cuando los propietarios o poseedores hubieran construido en contravención a lo dispuesto por los programas, siempre que dichas obras se hubieran realizado con posterioridad a la entrada en vigor de los mismos, y no se hicieran las adecuaciones ordenadas, o bien no se procediera a la demolición ordenada en su caso; y

V.- Cuando los propietarios de terrenos sin edificar se abstengan de conservarlos libres de maleza y basura.

También se puede ejecutar el acto mediante la ejecución directa del acto por la Administración Pública del Distrito Federal, será admisible cuando se trate, con previo apercibimiento, de retirar obstáculos, vehículos o cualesquiera otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados en bienes del dominio público del Distrito Federal. O cuando se trate de obras o trabajos que correspondieran ejecutar al particular. la autoridad competente procederá directamente a la ejecución de los trabajos.

La autoridad administrativa para hacer cumplir sus determinaciones podrá emplear indistintamente, cualquiera de las siguientes medidas de apremio:

I.- Multa, por el equivalente a entre treinta y sesenta días de salario mínimo general vigente en el momento y en el lugar donde se realizó la conducta que motivo el medio de apremio;

II.- Auxilio de la Fuerza Pública, y

III.- Arresto hasta por treinta y seis horas inconvertible.

Si resultaran insuficientes las medidas de apremio se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia y resistencia de particulares.

Una vez agotado este procedimiento “interno” ante la autoridad de seguir mediando controversia se puede acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal incluso se puede tomar como segunda opción pedir directamente la nulidad del acto ante este.

Las Sentencias en el Estado de México así como cualquier otra resolución deberán siempre ser claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo.

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;
- 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 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 sobreseimiento 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.

Será causa de invalidez de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que se hayan impugnado en el Juicio; la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y

de las leyes que de una y otra emanen. La decisión de invalidez sólo se referirá al caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada.

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.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior de la jurisdicción, si el magistrado de la sala regional no dicta sentencia dentro del plazo legal respectivo. Recibida la excitativa de justicia el presidente de la sección solicitará informe al magistrado que corresponda, quien deberá rendirlo dentro del plazo de tres días. El presidente dará cuenta a la sección y si ésta encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado dicte la resolución correspondiente.

Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- I. Las que no admitan ningún recurso;
- II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobreseído o hubiese resultado infundado; y

III. Las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

El Cumplimiento de la Sentencia cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva. Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, el magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir del día siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

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

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas. Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la sección de la sala superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

No podrá archivarse ningún Juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

Las disposiciones anteriores se aplicarán en lo conducente cuando no se de cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.

3.9 Recursos Administrativos en el Distrito Federal

En el Distrito Federal existen tres recursos una es el de reclamación, el de apelación y el de Revisión.

El Recurso de Reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las Salas o por los Magistrados, así como en los demás casos, señalados por esta Ley. y será procedente en los siguientes casos:

- Contra el desechamiento de pruebas ante la Sala Superior
- Contra los actos que concedan o nieguen la suspensión o contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas ante la Sala del conocimiento.
- Contra los autos de desechamiento de demanda a que se refiere este artículo 50 de la LTCADF. El Presidente de la Sala, previo a la admisión de la demanda de oficio, deberá entrar al estudio de las causales de improcedencia que de la misma se adviertan y, en caso de actualizarse alguna de ellas, procederá a desechar la demanda si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia

El recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia. se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres

días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

El recurso de apelación se interpone contra todas aquellas resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el Juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. Deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

El recurso de revisión procede contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponerlo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes:

- a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a Juicio de la autoridad fiscal;
- b) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;
- c) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- d) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones;

e) Por violaciones procesales cometidas durante el Juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

En los casos no previstos en las fracciones anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.

3.9.1 Recursos Administrativos en el Estado de México

En el Estado de México existen el recurso de Aclaración, el de inconformidad, y la certificación de afirmativa ficta.

El recurso de aclaración o adición de la resolución que ponga fin al procedimiento o proceso administrativo ante la autoridad administrativa o el Tribunal que la hubieran dictado, dentro de los tres días siguientes a la notificación correspondiente, indicando los puntos que lo ameriten. La autoridad o el Tribunal formularán la aclaración sin modificar los elementos esenciales de la resolución. El acuerdo que decida la aclaración o adición de una resolución, se considerará parte integrante de ésta. Se tendrá como fecha de notificación de la resolución, la del acuerdo que decida la aclaración o adición de la misma.

Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, las autoridades administrativas deberán informarles al momento de la notificación, el derecho y plazo que tienen para promover el recurso de inconformidad o el Juicio ante el Tribunal.

Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados con funciones de autoridad, de carácter estatal o municipal, para solicitar la certificación de afirmativa ficta deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción.

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

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

Dentro de los tres días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de la certificación, la autoridad deberá expedirla salvo cuando el interesado no cumpla con los supuestos de procedencia establecidos en la ley de la materia.

En caso de que la autoridad competente no de respuesta a la solicitud de certificación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, con la presentación del documento que acuse de recibo original que contenga la petición formulada en el que aparezca claramente, o sello fechador original de la dependencia administrativa o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo.

La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el LFPCA Administrativo del Estado de México. Excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso del suelo, normas técnicas, y resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de la rescisión de las relaciones laborales con los policías.

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

El Recurso Administrativo de Inconformidad procede contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el Juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad

pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables. En los siguientes casos:

- Las resoluciones administrativas y fiscales 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, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando
- trasciendan al sentido de las resoluciones;
- 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; y
- Las resoluciones 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 o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

En el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación. También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos y deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- La resolución impugnada;
- El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;
- Las pretensiones que se deducen;
- La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;

- Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- Las pruebas que se ofrezcan; y
- La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- II. El documento en el que conste el acto impugnado;
- III. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- IV. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Si al examinarse el escrito de interposición se advierte que éste carece de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el caso.

Cuando sea procedente el recurso, se dictará acuerdo sobre su admisión, en la que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

Se desechará el recurso, cuando:

- El escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y
- Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciera.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- Lo solicite expresamente el recurrente;
- Se admita el recurso;
- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad.

Es improcedente el recurso:

- Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;
- Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;
- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;
- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado;
- Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;

Será sobreseído el recurso cuando:

- El recurrente se desista expresamente del recurso;
- Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso;
- El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
- La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y

- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por el síndico. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover Juicio ante el Tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado.

En la resolución expresa que decida el recurso planteado, se contendrán los siguientes elementos:

- El examen de todas y cada uno de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado;
- El examen y la valorización de las pruebas aportadas;
- La mención de las disposiciones legales que la sustenten;
- La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y
- La expresión en los puntos resolutivos de la reposición del procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

Son atribuciones de los presidentes de las secciones de la sala superior:

- I. Despachar la correspondencia de la sección;
- II. Convocar a sesiones de la sección, dirigir los debates y conservar el orden en ellas;
- III. Informar al presidente del Tribunal de las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las salas regionales;

- IV. Autorizar, en unión del secretario general de acuerdos, las actas en las que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la sección;
- V. Designar por turno al magistrado ponente en los recursos de revisión;
- VI. Tramitar los asuntos de la competencia de la sección, hasta ponerlos en estado de resolución;
- VII. Firmar, conjuntamente con el secretario general de acuerdos, los engroses de las resoluciones de la sección;
- VIII. Rendir a nombre de la Sección los informes en los Juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones de la Sección; así como interponer los recursos correspondientes ante los Tribunales Federales y designar delegados;

El recurso de revisión procede el recurso de revisión en contra de:

- I. Los acuerdos que desechen la demanda;
- II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;
- IV. Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del Juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias; y
- V. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.

El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga. Vencido este término, el magistrado

ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior, si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo. El presidente de la sección dará cuenta a la sala superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado presente el proyecto correspondiente.

Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente:

- I. Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del Juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;
- II. Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del Juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;
- III. Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;
- IV. Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el Juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y
- V. Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados.

CAPÍTULO 4

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LFPCA

A lo largo de esta obra hemos visto cuál es el origen, en qué consiste, cómo se desarrolla y, en general, todos los aspectos relacionados con el Juicio de Lesividad. Ahora llega el momento de estudiar el elemento central que motivó la realización de esta investigación, mismo que se traduce en la inconstitucionalidad del término que el legislador le otorga a la autoridad para poder iniciar el Juicio de Lesividad.

En nuestra opinión, este momento de la investigación es el más importante, pues a través de él podremos llegar a las conclusiones que arroje nuestra investigación. Cuando propusimos el proyecto de investigación e hicimos el planteamiento del problema, delimitamos los objetivos que debía tener este trabajo y, a través de diversos cuestionamientos llegamos a constituir una hipótesis. Con el desarrollo de este trabajo, hemos venido aportando los elementos necesarios para que por medio de este capítulo final, podamos demostrar las aseveraciones que en su concepción elaboramos.

La intención de este último capítulo, obedece a la necesidad de presentar todos los argumentos posibles, con el fin de demostrar que el Juicio de Lesividad, en la parte referente al término que se da a las autoridades para interponerlo, es inconstitucional. Por tal motivo, hablaremos de los principios constitucionales y doctrinales que deben reglar la vida jurídica de nuestro entorno, para que mediante el conocimiento de su contenido y fin, podamos concluir en una crítica al artículo 13 de la LFPCA

4.1 Principios Constitucionales

Cuando abordamos el tema de la justicia administrativa, establecimos que es una figura social que se encuentra estrechamente relacionada con el Estado de Derecho. En nuestro país, al igual que en el resto del mundo, la Constitución es la creación humana entorno a la cual gira y se justifica el Estado de Derecho. Por tanto, todo acto o institución que se encuentre vigente en nuestro territorio, deberá respetar y seguir los principios que de ella emanan.

En este apartado, analizaremos algunos de los principios que deben ser respetados por la institución del Juicio de Lesividad, para que posteriormente concluyamos, el porqué los vulnera. Los artículos 14 y 16 constitucionales resultan esenciales para salvaguardar la Ley Fundamental, porque de ellos se desprenden los más importantes principios para preservar el funcionamiento del Estado de Derecho. Lo anterior, porque los derechos consagrados en dichos artículos aseguran la convivencia social en un sistema jurídico seguro, equitativo y justo, como también posibilitan la rectificación de aquellos actos autoritarios que hubieren vulnerado el status ideal de las cosa o el deber ser de las relaciones jurídico autoritarias ⁷⁴.

4.1.1 Garantía de Audiencia

La garantía de audiencia es uno de los principios constitucionales más importantes dentro de nuestro ordenamiento legal. Dicho principio se encuentra albergado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, el cual a la letra señala:

“ Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante Juicio seguido ante los tribunales

⁷⁴ GARZA GARCIA, Carlos. “Derecho Constitucional Mexicano”. 1ª ed. Mc Graw Hill. México, 1997: pág. 166

previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.” . . .

Tomando en cuenta que el Juicio de Lesividad, por su naturaleza, es un proceso, es ineludible el hecho de que deba observar este lineamiento constitucional. La garantía de audiencia se integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes y que son: el Juicio previo al acto de privación, que dicho Juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales, y la decisión ajustada a las leyes vigentes ⁷⁵

Como vemos, esta garantía se conforma, a su vez, de cuatro garantías, por lo que, si se violentara alguna de éstas, se estaría violentando a la garantía de audiencia como tal. En razón de lo anterior, el gobernado cuenta con una sólida y verdadera protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

El goce de esta garantía, como derecho público subjetivo, deberá corresponder a todo gobernado. El gobernado dentro de la esfera jurídica se encuentra en una relación de supra o subordinación, que se traduce indiscutiblemente en multitud de actos de autoridad que tienen, para ser tales, como medio de subsistencia, la esfera del particular

En el caso particular del Juicio de Lesividad, será la resolución favorable a dicho particular⁷⁶, la que originará la situación de hecho y de derecho que provocará la actualización de la garantía de audiencia.

⁷⁵ BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *“Las Garantías Individuales”*. 32ª ed. Porrúa. México, 2000: pág.536

⁷⁶ BARRASA, Emilio. *“El Artículo 14 y el Juicio Constitucional”*. 6ª ed. Porrúa. México, 1993: pág.421

4.1.2 Fundamentación y Motivación de los Actos y Resoluciones

Si tomamos en cuenta que el Juicio de Lesividad se origina a consecuencia de un acto de autoridad, el principio de legalidad (fundamentación y motivación) consignado en el artículo 16 constitucional adquiere gran importancia. La resolución que emita la Autoridad, no obstante ser favorable al particular, deberá estar revestida de la fundamentación y motivación que debe tener todo acto de autoridad. De ahí, que nos parezca absurdo que después de que la Autoridad tuvo el tiempo adecuado para emitir una resolución apegada totalmente a derecho (fundada y motivada), argumente que es lesiva para los intereses del Estado y, además, que se les otorgue un término tan prolongado para poder hacerlo.

El principio de legalidad, se encuentra consagrado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, mismo que expresamente señala lo siguiente:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento” . . .

De acuerdo a lo anterior, las autoridades fiscales deben justificar sus resoluciones citando las disposiciones legales en que se apoyan para emitir las, además deben estar debidamente razonadas para lo cual expondrán los motivos en que las basan. En la práctica procesal de los Juicios desarrollados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, observamos que éste es el principio que los postulantes más argumentan haberse violentado, y de igual manera hemos visto que la Autoridad podrá dentro de su demanda, argumentar que la resolución que emitieron, careció totalmente de fundamentación y motivación.⁷⁷

⁷⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Las Garantías Individuales”*. 32ª ed. Porrúa. México, 2000: pág.501

No obstante que, de acuerdo a con el artículo 68 del CF, las Autoridades fiscales gozan del privilegio de presunción de legalidad de sus resoluciones, deben fundamentar las mismas, porque si no lo hacen, los particulares las pueden impugnar o de igual manera, la Autoridad, a través del Juicio de Lesividad, podrá intentar su anulación⁷⁸

Además de estas últimas consideraciones, en materia administrativa y por tanto fiscal, los actos de autoridad deberán cumplir con otros elementos que finalmente también se reflejan como una fundamentación y motivación. Dichos requisitos los encontramos tanto en el artículo 3 de la LFPA y el artículo 38 del CFF, en los cuales se establece los elementos que deberán cumplir los actos de autoridad.

4.1.3 Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica es una de las principales garantías que debe cuidar cualquier legislación. Los profesionales del derecho, somos los encargados de vigilar y otorgar seguridad jurídica a todos los actos que realice la sociedad en la búsqueda de sus fines. Como menciona Augusto Fernández Sagardi, “la misión del profesional del derecho debe ser siempre el llegar a una solución justa, en el entorno de la seguridad jurídica que debe dar su actuación”.⁷⁹

El principio de seguridad jurídica es producto de la interpretación armónica de los artículos 13, 14 y 16 constitucionales. Se traduce en una garantía que se da al individuo de que una persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que si estos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y respeto. En este sentido entendemos que la seguridad

⁷⁸ SANCHEZ LEON, Gregorio. *“Derecho Fiscal Mexicano”*. Tomo IV. 13ª ed. Cárdenas. México, 2003. Pág.522

⁷⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“las garantías individuales”*. 32ª ed. Porrúa. México, 2000: pág.375

jurídica es un valor que está presente en situaciones ciertas, firmes y tranquilas, de modo tal, que dicha firmeza certifique su polo positivo⁸⁰

La doctrina ha establecido que la seguridad jurídica puede verse desde dos puntos de vista, a saber: objetivo y subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, se considera como la certeza moral que tiene un individuo de que sus bienes le serán respetados, siempre y cuando existan las condiciones necesarias para ello, como es la organización judicial, leyes apropiadas, etc. Por lo que respecta al sentido objetivo, se considera que es la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública⁸¹

En conclusión, podemos decir que la seguridad jurídica es un fin del derecho, pues dicha seguridad es una característica esencial de lo jurídico y que debe implicar, que el orden social no sólo sea eficaz sino también justo. Además, es también la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no sea modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente.

4.1.4 Certeza Jurídica

El principio de certeza y seguridad jurídica se encuentran estrecha mente vinculados, a tal grado que en la vida práctica se llegan a utilizar como sinónimos. De manera similar a la seguridad jurídica, la certeza jurídica es un principio que surge de la interpretación de diversos artículos constitucionales. Para efectos de nuestra investigación, debemos considerar a la certeza jurídica como aquel estado que se crea en el gobernado, a través del cual puede estar confiado en que la justicia le asiste en su interacción con el Gobierno⁸².

⁸⁰ Carrasco Iriarte, Hugo. *"Derecho Fiscal Constitucional"*. 3ª ed. Textos Jurídicos Universitarios México, 1997: pág.412

⁸¹ Sanchez Leon, Gregorio. *"Derecho Fiscal Mexicano"*. tomo IV. 13ª ed. Cárdenas. México, 2003. pág.156

⁸² ibídem pág. 163

La certeza, como tal, es un grado del conocimiento. De las manifestaciones hechas aquí, entendemos que la certeza jurídica conlleva a la seguridad jurídica, y que la seguridad jurídica supone la certeza jurídica de determinada situación o acto. De tal modo que podamos definir a la certeza jurídica como el conocimiento seguro y claro de que una situación de hecho o de derecho ha nacido a la vida jurídica, precisamente a la luz de los diferentes principios que le dan legalidad .⁸³

Luego entonces, podemos establecer que para efectos del acto administrativo, antecedente inmediato del Juicio de Lesividad, la certeza jurídica se traducirá en el estado de conciencia que se cree en el gobernado, de que el acto administrativo fue emitido en total apego a derecho y que no vulnerará sus garantías individuales⁸⁴

4.2 Principios del Proceso

Los principios del proceso, también llamados garantías esenciales del procedimiento, se derivan del artículo 14 constitucional, pues en la parte final del segundo párrafo indica que en todo Juicio se deberán cumplir las formalidades esenciales del procedimiento. En lo referente a la violación de principios que consideramos realiza, la oportunidad que se da a las Autoridades para incoar el Juicio de Lesividad, sólo encontramos incidencia en dos de los principios que regulan el proceso en nuestro país: el principio de igualdad de las partes en el proceso y el principio de equidad. Para obtener un mayor conocimiento, a continuación nos referiremos a cada uno de ellos.

⁸³ GARZA GARCÍA, Carlos. "Derecho Constitucional Mexicano". 1ª ed. Mc Graw Hill. México, 1997: pág. 256

⁸⁴ BARRASA, Emilio. "El artículo 14 y el Juicio constitucional". 6ª ed. Porrúa. México, 1993: pág.95

4.2.1 Principio de Igualdad de las Partes en el Proceso

Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentran en una determinada situación, tienen la posibilidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado. La igualdad desde el punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran.⁸⁵

La igualdad a título de garantía individual, se traduce en una relación jurídica que media entre el gobernado, por una parte y el estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos públicos que de dicho vínculo se derivan, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad.

La igualdad como garantía individual es, por ende, un elemento consubstancial al sujeto en su situación de persona humana frente a sus semejantes, independientemente de las condiciones jurídicas parciales y particulares que aquél pudiese reunir⁸⁶. Por lo que la igualdad como garantía de igualdad, traducida en esa situación negativa de toda diferencia entre los hombres, proveniente de circunstancias y atributos originarios de su personalidad, es el fundamento de la igualdad jurídica que opera en cada una de las relaciones derivadas de los distintos ordenamientos legales.

⁸⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". 32ª ed. Porrúa. México, 2000: pág.411

⁸⁶ CARRASCO IRIARTE, Hugo. "Derecho Fiscal Constitucional". 3ª ed. Textos Jurídicos Universitarios. México, 1997: pág.196

Tradicionalmente, los autores se refieren a la garantía de igualdad, agrupando diversas disposiciones constitucionales en un rubro especial, que diversifican de las garantías de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica como el conjunto de garantías de igualdad que se traducen en las garantías de orden jurídico, porque al igualar a las personas (incluyendo a las personas jurídicas colectivas de derecho público) frente a la ley, en realidad es someter a un orden jurídico determinado a todas las personas sin distinción.

Este principio deriva del artículo 13 de la Constitución, mismo que a la letra señala:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.”

La manera de adecuar el texto constitucional al tema hoy estudiado, sería afirmar que así como nadie puede ser juzgado por leyes privativas, tampoco nadie puede ser objeto de distinción por ninguna ley, en atención al lugar de supra-ordenación que ocupe dentro de la relación jurídico-procesal.

En el campo del derecho procesal, es el CFPC el que hace suyo este principio a través de su artículo tercero, el cual señala textualmente:

Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este LFPCA concede para hacer valer los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación, en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de algunas de las partes, sea actora o demandadora. En todo caso, debe de

observarse la norma titular de la igualdad de las partes dentro del proceso, de modo tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtiera los papeles de los litigantes.

Por tanto, para señalar la exacta extensión de este principio, conviene acentuar que la igualdad de las partes no es, necesariamente, una igualdad aritmética proporcional. Lo que este principio demanda es una razonable igualdad (cualitativa) de posibilidades en el ejercicio de la acción y de la defensa. Por otra parte, cabe aclarar que el quebrantamiento de este principio no proviene sólo de otorgar a un litigante lo que se niega a otro, sino de no otorgar porcionalmente las mismas posibilidades a las partes⁸⁷

En conclusión y siguiendo a Hugo Rocco el principio de igualdad de las parte en el proceso consiste en que las partes, al ejercer el derecho de acción y el correlativo de contradicción en Juicio, tiene que hallarse en una condición de perfecta paridad e igualdad, de modo que las normas que regulan su actividad no puedan constituir, respecto a una de las partes en Juicio, con perjuicio de la otra, una situación de ventaja o privilegio.⁸⁸

4.2.2 Principio de Equidad

La palabra equidad proviene de la voz latina *aequitas* –*atis* que significa igualdad de ánimo. En el campo del derecho, encontramos tres acepciones reconocidas de la palabra equidad. De tal manera que son varias, pero no, indiferentes ni antagónicas las acepciones de dicha palabra.

La primera acepción es equivalente a justicia. En este sentido, se entiende por equidad lo fundamentalmente justo al fin y al cabo la palabra equidad expresa una de las dimensiones de la idea de justicia, es decir, el principio de igualdad o

⁸⁷ BURGOA ORIGUELA, Ignacio. “Las Garantías Individuales”. 32ª ed. Porrúa. México, 2000: pág.422

⁸⁸ ROCCO, Hugo. “Derecho Procesal Civil”. Vol. 1. 2ª ed., Editorial Jurídica Universitaria. México, 2001: pág.322

proporcionalidad. Por tanto, para esta acepción justicia y equidad resultan vocablos sinónimos ⁸⁹

Otra de las acepciones, para algunos la más importante, es la de denotar una norma individualizada (sentencia judicial o resolución administrativa) que sea justa; es decir, que resulte justa en el caso particular y concreto para el que se dictó. En este sentido, se suele hablar de equidad como de aquello que el juez debe poner en práctica para lograr que resulte justa la conversión de la norma genérica y abstracta de la ley en la norma concreta e individualizada de la sentencia dictada para un caso singular ⁹⁰

Para los efectos de nuestro estudio, sólo tomaremos como punto de partida la primera de las acepciones esgrimidas, pues es la que tiene mayor incidencia en la crítica que estamos sustentando. De ahí, la importancia de que al momento de que la Autoridad entre a un proceso, se le de un trato equitativo y justo con respecto a su contraparte que en la especie será un particular. En atención a este principio, se deberá dar un mismo trato a las partes, las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas.

4.3 Extinción de las Obligaciones

La extinción de las obligaciones se traduce en los diversos medios o procedimientos en virtud de los cuales una obligación de carácter fiscal deja de existir económicamente hablando. La doctrina uniformemente ha expresado que las principales formas de extinción son: el pago, la compensación, la condonación, la prescripción y la caducidad. En esta oportunidad, en atención a las exigencias del tema, objeto de este trabajo, sólo nos limitaremos a estudiar las dos últimas. ⁹¹

⁸⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. "Diccionario Jurídico Mexicano". tomo IV. 13ª ed. Porrúa. México, 2004: pág. 235

⁹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". 32ª ed. Porrúa. México, 2000 Pág.338

⁹¹ ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal". 2ª ed. Themis. México, 2003: pág.537 19

La inclusión de la prescripción y la caducidad, como formas de extinción de la obligación fiscal, en esta investigación, obedece a la relación que el legislador les dio con el término que contempla el artículo 13 de la LFPCA, a través de la exposición de motivos del mismo. Si recordamos la exposición de motivos del mismo artículo, observamos que el legislador expresó textualmente lo siguiente:

“ En materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetara el interés público y se le hará prevalecer si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse, la ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la administración pública o, inclusive, del Congreso de la Unión, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.”

Después de analizar nuevamente de manera detallada la cita anterior, podemos llegar a una conclusión muy importante. Podemos decir que la relación creada por el legislador entre los plazos para que se configure tanto la prescripción como la caducidad, y el término otorgado a la autoridad para incoar el Juicio de Lesividad son la causa por la que debemos considerar inconstitucional el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA; mientras que la vulneración que se hace a los principios antes mencionados, son los efectos que produce el vicio que aqueja al numeral precitado. Atento a lo anterior, consideramos de capital importancia estudiar en qué momento se configuran y cuáles son los supuestos por los que se dan tanto la prescripción y la caducidad, para tratar de aclarar que se originan en situaciones muy distintas a las que se podrían dar en el Juicio de

Lesividad, demostrando, finalmente, que fue un error del legislador la relación que dio a estas figuras tan distintas.

4.3.1 Prescripción

La figura de prescripción se toma del derecho civil, existiendo en dos sentidos: la adquisitiva y la liberatoria. En materia fiscal la prescripción (liberatoria) es un instrumento extintivo de obligaciones, tanto a cargo de los contribuyentes como del fisco, por el simple paso del tiempo y mediante el cumplimiento de los requisitos que la ley tributaria establece.

En el código Fiscal, la prescripción es regulada por el artículo 146, mismo que dispone lo siguiente:

El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años. El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este LFPCA, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal. Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales.

De la lectura anterior, encontramos que la prescripción fiscal extingue dos tipos de obligaciones:

- a) La obligación a cargo de los contribuyentes de pagar tributos o contribuciones
- b) La obligación a cargo del fisco de devolver a los contribuyentes las cantidades que estos últimos hayan pagado indebidamente o las cantidades que procedan conforme a la ley.

Como esgrime Margáin Manautou, se considera que el derecho fiscal debe sancionar no sólo la negligencia del sujeto activo en vigilar que los contribuyentes cumplan puntualmente sus obligaciones fiscales, sino también la del sujeto pasivo por no reclamar oportunamente la devolución de lo pagado indebidamente.⁹²

Finalmente, algunas de las características principales de esta prescripción son las siguientes: el plazo para que se configure es de cinco años, opera tanto a favor como en contra del fisco y puede hacerse valer tanto como excepción procesal o como solicitud administrativa.

4.3.2 Caducidad

A diferencia de la prescripción, la caducidad es una figura que se tomó del derecho procesal, consistente en la pérdida de un derecho por su no ejercicio durante el tiempo que marca la ley. En materia fiscal se presenta cuando las autoridades hacendarías no ejercitan sus derechos para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones

⁹² MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimación" 11ª ed. Porrúa. México, 2002. pág.,389

omitidas e imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, durante un plazo de cinco años ⁹³

El artículo 67 del CFF es el encargado de regular la caducidad al establece:

Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:

1. *Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. Tratándose de contribuciones con cálculo mensual definitivo, el plazo se computará a partir de la fecha en que debió haberse presentado la información que sobre estos impuestos se solicite en la declaración del ejercicio del impuesto sobre la renta. En estos casos las facultades se extinguirán por años de calendario completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.*
2. *Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.*
3. *Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.*

⁹³ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal". 2ª ed. Oxford. México, 1998: pág.248

El plazo a que se refiere este artículo será de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo que establece este LFPCA, así como por los ejercicios en que no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarlas, o no se presente en la declaración del impuesto sobre la renta la información que respecto del impuesto al valor agregado o del impuesto especial sobre producción y servicios se solicite en dicha declaración; en este último caso, el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquél en el que se debió haber presentado la declaración señalada. En los casos en los que posteriormente el contribuyente en forma espontánea presente la declaración omitida y cuando ésta no sea requerida, el plazo será de cinco años, sin que en ningún caso este plazo de cinco años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en la que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en la que se presentó espontáneamente, exceda de diez años. Para los efectos de este artículo las declaraciones del ejercicio no comprenden las de pagos provisionales.

En los casos de responsabilidad solidaria a que se refiere el Artículo 26 fracción III de este código, el plazo será de tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente

El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 de este código; cuando se interponga algún recurso administrativo o Juicio; o cuando las autoridades fiscales no puedan iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación en virtud de que el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

En estos dos últimos casos, se reiniciará el cómputo del plazo de caducidad a partir de la fecha en la que se localice al contribuyente. Asimismo, el plazo a que hace referencia este artículo se suspenderá en los casos de huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga y en el de fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión. Igualmente se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo, respecto de la sociedad que teniendo el carácter de controladora consolide su resultado fiscal en los términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando las autoridades fiscales ejerzan sus facultades de comprobación respecto de alguna de las sociedades que tengan el carácter de controlada de dicha sociedad controladora.

El plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal. La suspensión a que se refiere este párrafo estará condicionada a que cada seis meses se levante cuando menos un acta parcial o final, o se dicte la resolución definitiva. De no cumplirse esta condición se entenderá que no hubo suspensión. No será necesario el levantamiento de dichas actas, cuando iniciadas las facultades de comprobación se verifiquen los supuestos señalados en las fracciones I y II del artículo 46-A de este código.

En todo caso, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de diez años. Tratándose de visitas domiciliarias y de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades, en que las mismas estén sujetas a un plazo máximo de seis meses para su conclusión y dos ampliaciones por periodos iguales, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses.

Las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguirán conforme a este Artículo. Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este Artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales.

De la lectura anterior, podemos sacar las siguientes características: el plazo para que se configure es de cinco años aunque podría prorrogarse hasta diez; sólo opera en contra de la autoridad y puede hacerse valer tanto como excepción procesal o como solicitud administrativa.

Como vemos, ambas figuras son muy similares y, en la práctica, algunas veces son objeto de confusión. Sin embargo, someramente podemos decir que existen las siguientes diferencias: mientras que la prescripción opera tanto en contra como a favor del fisco, la caducidad opera exclusivamente en contra del fisco⁹⁴; la prescripción está sujeta a interposición o suspensión, mientras que la caducidad por su misma naturaleza; el plazo para la prescripción no puede estar sujeta ni a interrupción ni a suspensión⁹⁵ invariablemente sería de cinco años, contrario a la caducidad donde podrá prorrogarse hasta por diez años.

Después de analizar los supuestos y los efectos que acarrearán las figuras antes mencionadas, debemos hacer una reflexión en cuanto a su relación con el Juicio de Lesividad. A nuestro criterio, no nos parece adecuado que el legislador justifique la oportunidad de cinco años que tiene la Autoridad para interponer el Juicio de Lesividad, al decir que es el mismo plazo que se contempla para la prescripción y la caducidad, debido a que se dan en situaciones muy distintas. Por una lado, la prescripción y la caducidad (como ya vimos) son una

⁹⁴ ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal". 2ª ed. Themis. México, 2003: pág.554

⁹⁵ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal". 2ª ed. Oxford. México, 1998: pág.250

consecuencia que sufren tanto la Autoridad como el particular por no ejercitar un derecho en determinado tiempo. Muy distinto es el hecho de que la autoridad después de haber emitido una resolución favorable al particular, tenga el excesivo plazo de cinco años para poder impugnar dicha resolución, pues en este último caso en particular, la Autoridad tuvo, en su momento, la oportunidad de estudiar y analizar a fondo la situación de hecho o de derecho que se le planteó, para poder resolverla adecuadamente.

Por tal circunstancia, nos parece extremadamente inadecuada la coincidencia que el legislador creó en relación a las figuras citadas, pues lejos de estudiar los motivos y las consecuencias que podría traer esta disposición, se limitaron a insertar parte de una institución en otra.

4.4 Crítica al artículo 13 del LFPCA, 43 LTCADF y 278 LJAEM

Después de haber analizado los principios tanto constitucionales como doctrinales, finalmente, entramos a demostrar la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA. Para poder afirmar que una institución o determinado acto es inconstitucional, debe demostrarse que va en contra de los postulados que defiende nuestra Constitución. Por tal motivo, con anterioridad expusimos en qué consisten los principios que a nuestra consideración vulneran la oportunidad que se da a la Autoridad para interponer el Juicio de Lesividad.

Mediante este apartado, iremos materializando los cuestionamientos que surgieron al plantearnos el problema de investigación, para finalmente comprobar la veracidad de nuestra hipótesis.

En primer término encontramos el cuestionamiento sobre la legalidad y constitucionalidad del término otorgado a las autoridades para interponer el Juicio de Lesividad. Al respecto, podemos indicar que dicho término es respaldado por la legalidad que le da su permanencia en el texto del artículo 13

de la LFPCA. Caso contrario con su constitucionalidad, pues los cinco años que se dan a la Autoridad para presentar su demanda de nulidad, son contrarios a la Constitución por violentar los principios de igualdad y equidad procesal de la partes, acarreando como consecuencia la violación a los principios de seguridad y certeza jurídica.

Ante la incógnita que nos planteamos sobre el estado de indefensión en que podría caer el gobernado, ante la posibilidad de que las resoluciones emitidas por una autoridad se revoque después de determinado tiempo y, que si eran adecuados los argumentos que motivan a la Autoridad a intentar revocarlas, podemos señalar que el principio de garantía de audiencia nos aclaró este panorama. Es precisamente el Juicio de Lesividad, la institución que le da la *seguridad jurídica* al gobernado de que las resoluciones favorables a éste, sólo podrán ser anuladas por causas justas y a través de un debido proceso. En caso contrario, si la autoridad de *motu proprio* pudiera modificar este tipo de resoluciones, estaría cayendo en una violación constitucional más grave. Por dicha situación, el Juicio de Lesividad es uno de los ejemplos más claros del respeto de garantía de audiencia que el sistema legal le da al gobernado.

Al momento de formularnos estas preguntas y de conformar el problema de investigación, concluimos en al crítica que debíamos hacer al artículo 13 de la LFPCA, en lo conducente a la oportunidad de las autoridades para iniciar el Juicio de Lesividad. Nos llamó profundamente la atención, la diferencia tan marcada que el legislador hacía en la oportunidad que daba al particular y a la autoridad para interponer un Juicio de la misma naturaleza. De tal manera que llegamos a la formulación de la hipótesis que para efectos de un mejor desarrollo de esta obra, nuevamente mencionamos a continuación:

La oportunidad concedida a la Autoridad para interponer el Juicio de Lesividad, consignada en el artículo 13 de la LFPCA , es inconstitucional por violentar los principios de igualdad y equidad procesal de las partes contenidos en los

artículos 14 y 16 constitucionales, debido al estado de inseguridad e incertidumbre jurídica que genera en el particular.

Una vez que hemos satisfecho detalladamente cada uno de los apartados que formaron este trabajo de investigación, podemos llegar a aseverar de manera fundada y motivada lo siguiente. En efecto, el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA, referente a la oportunidad concedida a las Autoridades para incoar el Juicio de Lesividad, es inconstitucional en virtud de que al violentar el principio de igualdad y equidad de las partes en el proceso, genera en el particular un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica.

La conclusión anterior es alcanzada, en atención a los siguientes razonamientos:

1°.- La oportunidad de las autoridades para iniciar el Juicio de Lesividad es inconstitucional al violentar el principio de igualdad procesal de las partes. El artículo 13 de la Constitución señala medularmente que tendremos que ser tratados de igual manera por las leyes, lo que en la especie no se actualiza. Al momento de que la Autoridad entra a Juicio, se convierte en un sujeto procesal que deberá tener los mismos derechos que su contraparte. En el Juicio de Lesividad, se da un trato especial a la Autoridad al darle un periodo mucho mayor para presentar su demanda de nulidad, rompiendo con el principio de igualdad de las partes en el proceso.

Ya vimos que la igualdad que debe buscarse, más que numérica debe ser cualitativa, lo que en el particular sigue sin suceder, pues no existe una razón lógica por la cual darle cinco años a la autoridad para iniciar el Juicio de Lesividad. En su oportunidad, analizamos que el legislador justifica estos cinco años en atención a que ese es el tiempo que tendrá que pasar para que se configure la prescripción o la caducidad. En nuestra opinión, ésta es una decisión muy desafortunada pues nos encontramos ante dos supuestos

extremadamente diversos, pues no encontramos ninguna relación entre la prescripción o la caducidad y la resolución favorable que da origen a Juicio de Lesividad. Esto conlleva a que, además, el término consignado en el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA , no se encuentre correctamente fundado y motivado.

Por tal motivo, el trato tan desigual que se da al particular dentro del Juicio de Lesividad (en lo que respecta al término para interponer la demanda) trae aparejado un motivo de inconstitucionalidad.

2°.- La oportunidad de las autoridades para iniciar el Juicio de Lesividad es inconstitucional al violentar los principios de seguridad y certeza jurídica. La posibilidad que tiene la Autoridad de poder revocar una resolución que emitió con anterioridad, hasta en tanto no precluya su derecho de iniciar el Juicio de Lesividad, va en contra de los principios de seguridad y certeza jurídica defendidos por los artículos 14 y 16 constitucionales. Ante esta situación, el particular tendrá que esperar cuando menos cinco años, para que pueda considerar como definitiva una resolución que le favoreció. El estado de incertidumbre e inseguridad jurídica surge ante la presunción de legalidad con que cuenta todo acto de autoridad y si suponemos que en su momento, la resolución favorable al particular fue emitida debidamente fundada y motivada, no debería existir alguna razón por la cual quererla nulificar. Por tal motivo, el particular experimentará una inseguridad jurídica con respecto a la resolución que le fue favorable, pues no obstante estar revestida de una presunción de legalidad, no tendrá la certeza de que sea una resolución definitiva e irrevocable hasta en tanto no se consuma el plazo que tiene la autoridad para intentar su anulación vía Juicio de Lesividad.

El máximo Tribunal de nuestro país se ha manifestado discretamente con respecto a la conclusión que aquí defendemos, mediante una tesis aislada, en los siguientes términos:

Juicio contencioso administrativo (Juicio de Lesividad). Los términos que establece el artículo 13 de la LFPCA fiscal de la para promoverlo, no violan el principio de igualdad procesal. Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el Juicio contencioso administrativo de anulación o Lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 13 de la LFPCA de la otorgue a la autoridad fiscal un término de cinco años para promover el referido Juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el Juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el Juicio contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarías sólo tuvieran cuarenta y cinco días para

promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescrito de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal. Amparo en revisión 873/2000. Arbomex, S.A. de C.V. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Cabe señalar que los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación actualmente regulados por el 19, 20, 21, 40, y 47 de la LFPCA; De la lectura de esta tesis, apreciamos que, con todo el respeto que nos merece este alto Tribunal, se está haciendo una interpretación deficiente del principio de igualdad de las partes, pues, como vimos antes, debe ser una igualdad cualitativa que tome en cuenta diferentes aspectos que podrían incidir en una verdadera igualdad de condiciones al momento de someterse a proceso.

Aunado a lo anterior, nos parece muy desafortunado que justifiquen el excesivo término de cinco años, al decir que es adecuado en atención al cúmulo de trabajo que experimentan las Autoridades Administrativas, cuando una de sus obligaciones es actuar de manera rápida y expedita.

Por tal motivo, nos parece que éste no es un argumento que dé fortaleza al término actual del artículo 13 de la LFPCA párrafo tercer, más aún si consideramos que la Corte sólo se ha manifestado con una tesis aislada.

En general, la doctrina no se ha inclinado por alguna crítica en especial, lo anterior es lógico si consideramos que son pocos los autores que se han interesado por el estudio del Juicio de Lesividad; menos serán los que se detengan en estudiar el término para poder interponerlo. El Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez estima que el término de cinco años que en suma hemos omentado, no debe considerarse inconstitucional pues en su opinión es un plazo razonable para que la Autoridad pueda demandar una resolución que emitió de manera negligente, sobre todo, si consideramos que está en riesgo el interés

público. Si acaso, su opinión se inclina por llegar a un término más equilibrado mediante la disminución del ya existente.

Por su parte, el Lic. Augusto Fernández Sagardi manifiesta su total acuerdo en la inconstitucionalidad aquí estudiada. En su opinión, el periodo tan largo que tienen las autoridades para intentar que se anule alguna decisión que tomaron con anterioridad, se traduce en una incuestionable inseguridad jurídica para el particular, en atención a que la resolución no podrá ser considerada como definitiva hasta en tanto no se consuma el término multicitado. Además, señala que el particular se verá en la necesidad de contratar un postulante que lo asesore durante el Juicio, lo que se traducirá en una carga económica que tendrá que solventar dicho particular, sin tomar en cuenta las posibles consecuencias de la anulación de la resolución controvertida.

No obstante los pocos estudios que se han hecho sobre el particular, observamos que existen puntos de vista opuestos, pero estimamos que los razonamientos que vertimos a lo largo de todo este arduo trabajo de investigación, permitirán defender consistentemente las conclusiones alcanzadas, en cualquier charla o coloquio de derecho.

Finalmente, en atención a los argumentos presentados con motivo de esta crítica al artículo 13 de la LFPCA, concluimos en ratificar la inconstitucionalidad que advertimos en el término de cinco años para que la Autoridad pueda interponer el Juicio de Lesividad. Consecuentemente, el legislador tendrá que poner especial cuidado en las próximas reformas que haga al procedimiento contencioso administrativo, para que subsane este vicio que repercute en la esfera jurídica de los individuos.

CONCLUSIÓN

A lo largo de esta investigación, hemos podido satisfacer todas las expectativas que nos planteamos en un inicio. A través del estudio de los antecedentes, concepto, teorías y demás elementos, pudimos conocer y entender en gran medida la interesante institución del Juicio de Lesividad. Si bien es cierto que la información y las obras sobre este tema no son comunes y que el proceso de recopilación de la misma no fue sencilla, con el apoyo de fuentes extranjeras y la oportunidad de charlar con algunos de los principales actores en el tema del procedimiento contencioso administrativo, finalmente reorientamos nuestra investigación para llegar a este momento con ideas concretas que nos permiten concluirla con algunas afirmaciones finales que a continuación esgrimiremos.

El Juicio de Lesividad aparece, en la vida jurídica de nuestro país, hasta la segunda época del procedimiento contencioso administrativo. Fue hasta la Ley de Justicia Administrativa de 1936, cuando es adoptado el procedimiento por el cual una Autoridad podía intentar revocar una resolución mediante la interposición de un Juicio, considerándose desde ese momento un procedimiento contencioso administrativo especial, debido a los elementos y derechos específicos que involucra .

Mediante el segundo capítulo, fuimos testigos de cómo ha ido evolucionando el Juicio de Lesividad en la codificación mexicana, observando que desde su aparición no ha sufrido ninguna modificación substancial. De igual manera, pudimos concluir que la reglamentación de la LFPCA al igual que los anteriores hace sobre el Juicio de Lesividad es mínima, por lo que casi en la totalidad de su substanciación se rige por el procedimiento contencioso administrativo ordinario, haciendo la distinción de que la substanciación del Juicio de Lesividad será menor a la del Juicio de nulidad, toda vez que en el primero no se

configura la ampliación de demanda, situación que se reflejará en la más rápida conclusión del mismo.

En el entendido de que el Juicio de Lesividad era un procedimiento contencioso administrativo especial y que por tanto su nombre es producto de la doctrina en su papel de fuente formal del derecho, nos dimos a la tarea de analizar los elementos que le daban tal característica.

En consecuencia, establecimos que el proceso de Lesividad supone indefectiblemente la existencia de tres elementos: un proceso contencioso administrativo especial, la existencia de un acto administrativo lesivo a la misma autoridad y la intención de que se nulifique o revoque dicho acto; sin los cuales no tendría razón de ser.

Además, llegamos a la conclusión de que la procedencia y el éxito ante los tribunales, depende de la carga que tendrá la Autoridad de demostrar fehacientemente la Lesividad de sus actos, pues de lo contrario estaría condenado a su desecamiento. Finalmente, al sintetizar a los diversos autores estudiados, recordamos que el Juicio de Lesividad se define como el procedimiento contencioso administrativo especial, por medio del cual la Autoridad Administrativa somete al órgano jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable al administrado, que fue emitida erróneamente con anterioridad, con la intención de que ésta sea anulada o modificada.

Entrando más en materia, cuando iniciamos el estudio de la inconstitucionalidad de los cinco años con que cuenta la Autoridad para iniciar el Juicio de Lesividad, encontramos una situación criticable en la exposición de motivos de la ley. El legislador justificó el excesivo término de cinco años, al crear una relación entre el plazo para que se configure la prescripción y la caducidad con el plazo que se debería dar a la Autoridad para acudir a Juicio de Lesividad. Como expusimos detalladamente en el capítulo respectivo, esto es

muy desafortunado pues las situaciones de hecho y de derecho que generan tanto la manera de extinguir obligaciones como el hecho de interponer el Juicio de Lesividad son muy distintas. Por tal motivo, podemos afirmar que no existe una adecuada fundamentación y motivación del término consignado en el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA, con lo que tendríamos un argumento sustentado para solicitar su inconstitucionalidad.

Siguiendo el mismo orden de ideas, llegamos a concretar por qué consideramos inconstitucional el plazo de la Autoridad para incoar el Juicio de Lesividad. Una vez que estudiado detalladamente los principios que en nuestra opinión se involucran con dicha inconstitucionalidad, podemos dividir este vicio en dos partes: las causas y los efectos. En primer lugar, creemos que la inconstitucionalidad expresada aquí, se debe a la violación que el artículo 207 en su tercer párrafo, realiza a los principios de igualdad y equidad de las partes en el proceso, pues no se está haciendo una valoración cuantitativa en la oportunidad que se le da a ambas para acudir a Juicio. En segundo término, consideramos que los efectos de la violación anterior, se traduce en la inseguridad e incertidumbre que ello le genera en su esfera jurídica al gobernado.

Consecuentemente, llegamos a manifestar, como lo hicimos desde el comienzo, que el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA es inconstitucional, pues crea un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica al gobernado, al tener que esperar injustificadamente por cinco años, para que una resolución administrativa que le fue favorable, pueda considerarse como definitiva. Además de que, como menciona Augusto Fernández Sagardi, e particular tendrá que realizar gastos como asesoría jurídica y demás costas judiciales, que el entrar a Juicio suponen.

En tales circunstancias, nos parece que en lo que al Juicio de Lesividad respecta, el procedimiento contencioso administrativo no está llegando a

impartir justicia. Es por ello que iniciamos esta obra con la idea que debemos tener de justicia administrativa, pues finalmente, en el juicio de Lesividad podríamos no encontrarla.

Lo anterior se debe a que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al aplicar una ley que se encuentra viciada por una inconstitucionalidad, estarán imposibilitados en declarar una sentencia que respete estrictamente todo lo que la justicia administrativa conlleva. No obstante, las características del Juicio de Lesividad nos llevan a afirmar que al formar parte del LFPCA Fiscal de la , debe considerarse derecho vigente, pero que en la práctica no es derecho positivo.

Lo anterior se confirma a través de la experiencia práctica, pues en el año 2002 de las casi cinco mil demandas interpuestas ante las Salas Regionales de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con sede en la Ciudad de Puebla, sólo una, era Juicio de Lesividad 3 . Por lo tanto, aun cuando las posibles violaciones a las garantías de los gobernados, no son muy factibles, no debe permitirse la existencia de un precepto que en un momento dado, pudiera causar un perjuicio a la colectividad.

Después de lo expresado con anterioridad, es oportuno señalar nuevamente los mecanismos que son utilizados en legislaciones extranjeras para evitar las violaciones que encontramos en nuestro país. La experiencia francesa y española, que a través de este trabajo tuvimos la oportunidad de conocer, nos demuestran que a través de una correcta técnica legislativa, se otorga una igualdad de las partes al momento de acudir a Juicio. Tal vez sea criticable el periodo de cuatro años con que cuenta la Autoridad para declarar lesivo un acto, pero al ser un mecanismo discrecional anterior al Juicio, se evita que la Autoridad se vea en un estado de superioridad o trato preferencial al momento de acudir a Juicio. Estamos de acuerdo en que finalmente el término para hacer efectiva la Lesividad es prácticamente el mismo, tanto en los países estudiados

como en el nuestro, por lo que simplemente recomendaríamos al legislador el observar la variación que se lleva a cabo en España, para que sin modificar el término de cinco años – si ese fuera el caso –, se terminara con el vicio de inconstitucionalidad que experimenta el Juicio de Lesividad como tal.

Por último, es importante hacer alusión al futuro que se vislumbra para el Juicio de Lesividad dentro del procedimiento contencioso administrativo. Como hemos dicho ya, son pocos los estudiosos interesados en la materia por lo que los proyectos o propuestas sobre el tema en particular son nulos. Actualmente, lo único que podríamos considerar como futuro del Juicio de Lesividad es el proyecto de ley impulsado por el Senador Fauzi Hamdan, mismo que se encuentra en espera de ser discutido por la Cámara de Diputados, en el que el término de cinco años no sufre modificación alguna. En este sentido, aún cuando entro en vigor la virtual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en lo referente al Juicio de Lesividad seguimos encontrando la inconstitucionalidad referida. Por lo que, una vez iniciada la vigencia de esta ley, podríamos pugnar por una modificación al artículo que regule los plazos para presentar la demanda, con el fin de terminar con la inconstitucionalidad.

De esta forma concluimos nuestra investigación, esperando haber esgrimido adecuadamente todos los conocimientos adquiridos a lo largo de la misma. Igualmente, esperamos que las ideas y manifestaciones que aportamos, puedan servir como modelo ara continuar los estudios sobre este tema en particular que no obstante ser poco común, presenta cuestiones muy interesantes jurídicamente hablando.

PROPUESTA

Cuando iniciamos los trabajos de investigación de este proyecto, nuestra intención no sólo se limitaba a elaborar una crítica al procedimiento contencioso administrativo mexicano en cuanto a lo que el Juicio de Lesividad respecta. En nuestra opinión, tal circunstancia, resultaría ocioso pues todo trabajo de investigación – por muy reservado que pudiera ser éste – debe contener el fin último de aportar ideas nuevas que lleven al mejoramiento de nuestro ordenamiento jurídico. Por ende, estas últimas líneas que esgrimimos aquí, son de gran importancia para complementar la firme intención de realizar un trabajo serio y de calidad, que pueda trascender con el devenir del tiempo.

La idea anterior se traduce en la elaboración de una propuesta para modificar los vicios encontrados – producto de la investigación – en el tema de estudio. Después de todo lo expuesto con anterioridad y de las conclusiones antes alcanzadas, es indudable que el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA, aqueja un vicio de inconstitucionalidad, mismo que no ha sido subsanado, pues tampoco ha sido objeto de estudio detallado hasta el día de hoy. En tales circunstancias, concluimos esta obra realizando humildemente una propuesta para suprimir la inconstitucionalidad en comento, modificando el artículo 13 de la LFPCA, en su párrafo tercero, de la siguiente manera:

Como lo hemos citado anteriormente, el texto actual del artículo 13 de la LFPCA, tercer párrafo, señala lo siguiente:

*Las autoridades podrán presentar la demanda **dentro de los cinco años** siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del*

último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda. . .

El proyecto de ley Fauzi Hamdan, actualmente en espera de ser discutido por la Cámara de Diputados, no contiene reforma alguna a esta parte del artículo 13 de la LFPCA, pues si bien es cierto que adiciona diferentes términos para la presentación de la demanda, ésta no se relaciona con la inconstitucionalidad que contiene parte de este artículo. La fracción tercera del artículo 13 textualmente señala:

ARTÍCULO 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican: . . .

*III.- De **cinco años** cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.*

. . .

Como podemos observar, la reforma que consideró el legislador de la LVIII Legislatura, se limitó a adicionar algunos términos para presentar la demanda, sin hacer ninguna observación sobre el término inconstitucional de cinco años con que inicia el actual tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA. En consecuencia, aún cuando entrara en vigor este “Proyecto de Ley”, el vicio de inconstitucionalidad advertido, prevalecería en el Juicio de Lesividad.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el Juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Una vez hechas las aclaraciones anteriores, estamos en condiciones de emitir nuestra propuesta. A nuestra consideración, el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA debe ser modificado para que quede en los siguientes términos:

*Las autoridades podrán presentar la demanda **dentro del año** siguiente a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder a **un año** del último efecto, pero el efecto de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerá **al año** anterior a la presentación de la demanda.*

El criterio anterior, obedece a la interpretación armónica que realizamos de los artículos 36 y 37 del LFPCA Tributario. Como sabemos, el artículo 37 del CFF señala que la Autoridad tendrá un plazo de tres meses para responder a las instancias o peticiones que le formule el particular

Tomando en cuenta este artículo, y el criterio que ha sostenido la SCJN en la que hace alusión al cúmulo de trabajo que tienen las autoridades, nos parece que otorgar tres meses a la Autoridad para que inicie el Juicio de Lesividad, sería nuevamente omitir una equidad procesal cualitativa. Por tal motivo, otorgar un plazo equivalente a sumar cuatro veces el término que se da a una Autoridad para responder a las peticiones que se le realizan; es decir, doce meses, para incoar el Juicio de Lesividad ante el TFJFA, a nuestra consideración es un

término razonable y respetuoso de la igualdad y equidad procesal de las partes, cualitativamente entendido.

Finalmente, esperamos que las ideas y propuestas de este trabajo, a través de próximos estudios de postgrado y especialidad, pueda tener incidencia en la legislación vigente en nuestro país o sea punto de partida de nuevos estudios sobre el particular, con el fin de que este esfuerzo académico no quede condenado a ser letra muerta.

“El derecho no es un fin, sino un medio. En la escala de los valores, no aparece el Derecho. Aparece, en cambio, la Justicia, que es un fin en sí y respecto de la cual el Derecho es tan solo un medio de acceso. La lucha debe ser pues, la lucha por la Justicia.”

Eduardo Couture

. . . Gracias. . .

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS:

- ARRIOJA VIZCAÍNO**, Adolfo. *"Derecho Fiscal"*. 16ª ed. Themis. México, 2002.
- BARRASA**, Emilio. *"El artículo 14 y el Juicio constitucional"*. 6ª ed. Porrúa. México, 1993.
- BURGOA ORIGUELA**, Ignacio. *"Las garantías individuales"*. 32ª ed. Porrúa. México, 2000.
- CARRASCO IRIARTE**, Hugo. *"Derecho Fiscal Constitucional"*. 3ª ed. Textos Jurídicos Universitarios. México, 1997.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ**, Gustavo A. *"El Juicio de Lesividad y otros Estudios"*. 1ª ed. Porrúa. México, 2002.
- GARCÍA MÁYNEZ**, Eduardo. *"Introducción al Estudio del Derecho"*. 50ª ed. Porrúa. México, 1999.
- GARZA GARCIA**, Cesar C. *"Derecho Constitucional Mexicano"*. 2ª ed. Mc Graw Hill. México, 1997.
- GONZÁLEZ COSÍO**, Arturo. *"El Poder Público y la jurisdicción en Materia Administrativa en México"*. 2ª ed. Porrúa. México, 1982.
- GONZÁLEZ PÉREZ**, Jesús. *"Derecho Procesal Administrativo"*. 1ª ed. Tomo 3. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.
- GUAITA**, Aurelio. *"El Proceso Administrativo de Lesividad"*. 4ª ed. Bosch Casa Editorial. Barcelona, 1999.
- IESJA**. *"Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa"*. Especialización en materia procesal fiscal. Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2000.
- LUCERO ESPINOSA**, Manuel. *"Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación"*. 6ª ed. Porrúa. México, 2000.
- MARGAIN MANAUTOU**, Emilio. *"De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación"*. 11ª ed. Porrúa. México, 2002.

- MÁRQUEZ GÓMEZ**, Daniel. “Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios De Control En La Administración Pública”. 1ª ed. UNAM. México, 2003.
- MARTIN QUERALT**, Juan et al y otros más. “Curso de Derecho Financiero y Tributario”. 13ª ed. Tecnos. Madrid, 2002.
- MONROY MENDOZA**, Luis Gabriel. “Manual del Juicio Contencioso Administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”. 1ª ed. Tax. México, 2002.
- OVALLE FAVELA**, José. “Teoría General del Proceso”. 4ª ed. Oxford. México, 2000.
- PORRÚA PÉREZ**, Francisco. “Teoría del Estado”. 32ª ed. Porrúa. México, 1999.
- RODRÍGUEZ LOBATO**, Raúl. “Derecho Fiscal”. 2ª ed. Oxford. México, 1998.
- REYNOSO DÁVILA**, Roberto. “La Misión del Juez ante una Ley Injusta”. 3ª ed. Porrúa. México, 2004.
- ROCCO**, Hugo. “Derecho Procesal Civil”. Volumen 1. 2ª ed. Editorial Jurídica Universitaria. México, 2001.
- SÁNCHEZ LEÓN**, Gregorio. “Derecho Fiscal Mexicano”. 13ª ed. Tomo IV. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2003.
- SERRA ROJAS**, Andrés. “Derecho Administrativo”. Primer curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001.
- VÁZQUEZ ALFARO**, José. “Evolución Y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”. 1ª ed. UNAM. México, 1991.
- WITKER**, Jorge. “La Investigación Jurídica”. 1ª ed. Mc Graw Hill. México, 1998.
- FRANCOIS THERY**, M. Jean. “La Justicia Administrativa en Francia”. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. 60 Aniversario. Tribunal Fiscal de la . Tomo I. 1997
- LUCERO ESPINOSA**, Manuel. “La Transformación del Contencioso Administrativo en México”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI, Núm. 107, Mayo – Agosto de 2003. pp. 743 a 757.

PONCE OROZCO, Georgina. "El proceso de Lesividad". Obra conmemorativa de los LXV años de la ley de justicia fiscal. TFJFA. México, 2001.

OBRAS DE CONSULTA

BREVE DICCIONARIO ETIMOLÓGICO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Guido Gómez de Silva. 1ª reimpresión en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. *Jorge Fernández Ruiz*. 1ª ed. Porrúa. México, 2003.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia de la Lengua. Tomo h/z. 21ª ed. Madrid: 2001.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tomo 3-4. Porrúa. México: 2002.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación

Ley Aduanera

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México

FUENTES ELECTRONICAS

<http://es.wikipedia.org/>

<http://www.porticolegal.com>,

<http://www.mexicolegal.com.mx/>

<http://www.principiolegal.com/>

<http://www.juridicas.unam.mx/>

INDICE

PROLOGO.....	
INTRODUCCION.....	
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO	
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	4
1.1 Antecedentes de la Justicia Administrativa.....	4
1.2 Evolución del Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano	30
1.3 El Futuro del Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano	33
CAPÍTULO 2	
JUICIO DE LESIVIDAD Y EL ACTO ADMINISTRATIVO	34
2.1 Marco Conceptual.....	34
2.1.1 Concepto	34
2.1.2 Naturaleza jurídica.....	42
2.1.3 Fundamento Jurídico.....	44
2.1.4 Presupuestos de Procedencia.....	52
2.1.5 Las Partes en el Proceso	63
2.1.6 Cualidades de la Sentencia.....	68
2.2 Substanciación del Juicio de Lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	73
2.2.1 Oportunidad para interponer el Juicio	74
2.2.2 Demanda.....	76
2.2.3 Contestación a la Demanda	82

2.2.4 Sentencia.....	91
2.2.5 Juicio de Amparo Administrativo	94

CAPÍTULO 3

BREVE ESTUDIO COMPARADO DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y DISTRITO FEDERAL.....	99
--	----

3.1 Disposiciones Comunes.....	99
--------------------------------	----

3.2 Integración de los Tribunales, su Organización y Competencia	107
--	-----

3.2.1 De la Sala Superior del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal	112
---	-----

3.2.2 Del Presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.....	114
---	-----

3.2.3 De las Salas del Tribunal del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal	115
---	-----

3.2.4 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México	117
--	-----

3.2.5 De la Sala Superior del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México	122
---	-----

3.2.6 Del Presidente del Tribunal del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México	125
---	-----

3.2.7 De las Salas Regionales del Tribunal Contencioso-Administrativo del Estado de México	126
---	-----

3.4 Impedimentos y Excusas	126
----------------------------------	-----

3.5 Procedimientos y Recursos Administrativos	130
---	-----

3.5.1 Oportunidad para interponer el Juicio en el Distrito Federal	130
--	-----

3.5.2	Demanda y Contestación en el Distrito Federal	133
3.5.3	De las Pruebas en el Distrito Federal.....	135
3.6	De la Audiencia en el Distrito Federal.....	150
3.6.1	De la Audiencia en el Estado de México	152
3.7	De la Suspensión en el Distrito Federal.....	154
3.8	La Sentencia y Su Ejecución	159
3.9	Recursos Administrativos en el Distrito Federal.....	166
3.9.1	Recursos Administrativos en el Estado de México.....	168

CAPÍTULO 4

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO

13 DE LA LFPCA	176
4.1 Principios Constitucionales.....	177
4.1.1 <i>Garantía de Audiencia</i>	177
4.1.2 Fundamentación y Motivación de los Actos y Resoluciones.....	179
4.1.3 Seguridad Jurídica.....	180
4.1.4 Certeza Jurídica	181
4.2 Principios del Proceso.....	182
4.2.1 Principio de Igualdad de las Partes en el Proceso	183
4.2.2 Principio de Equidad.....	185
4.3 Extinción de las Obligaciones.....	186
4.3.1 Prescripción.....	188
4.3.2 Caducidad	189
4.4 Crítica al artículo 13 del LFPCA, 43 LTCADF y 278 LJAEM.....	194

CONCLUSIÓN	201
PROPUESTA.....	206
FUENTES CONSULTADAS	210
INDICE.....	213