



(46)



LIC. CLAUDIO ALBERTO ALVARADO BARRAGÁN, Magistrado Titular de la Sala Superior Unitaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí, compareciendo en este acto **en mi calidad de ciudadano mexicano**, en términos de los artículos 61, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 130 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, 61 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, propongo a la Honorable Legislatura, la **iniciativa con proyecto de reforma y adición al Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí**, conforme a la siguiente:

003128

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS RELATIVOS A LA REFORMA A LA FRACCIÓN II, DEL ARTÍCULO 24 DEL CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

Por otra parte, con el fin de robustecer las facultades del Estado de San Luis Potosí, frente a posibles actos irregulares dictados en perjuicio del interés social y orden público, se propone la reforma a la fracción II, del artículo 24 del mencionado Código Procesal Administrativo para el Estado, relativas al término para presentar el juicio de lesividad (**CINCO AÑOS**) siendo que actualmente, el plazo para la presentación del juicio de lesividad es de tres años a partir de la emisión de la resolución favorable al particular, con la adición relativa a que: **SALVO QUE HAYA PRODUCIDO EFECTOS DE TRACTO SUCESIVO, PUES EN ESTE CASO, PUEDEN DEMANDAR LA MODIFICACIÓN O NULIDAD EN CUALQUIER ÉPOCA, SIN EXCEDER DE LOS CINCO AÑOS DEL ÚLTIMO EFECTO**, esto conforme a lo siguiente:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Sección Tercera	Sección Tercera
Plazos y Términos en el Juicio de	Plazos y Términos en el Juicio de

Nulidad	Nulidad
<p>ARTÍCULO 24. El plazo para presentar la demanda ante el Tribunal será: [...]</p> <p>II. De tres años cuando sean las autoridades las que impugnen una resolución administrativa o fiscal favorable a los particulares, por considerar que lesiona a la administración pública o al interés público, contado a partir de la fecha de la resolución impugnada;</p>	<p>ARTÍCULO 24. El plazo para presentar la demanda ante el Tribunal será: [...]</p> <p>II. De cinco años cuando sean las autoridades las que impugnen una resolución administrativa o fiscal favorable a los particulares, por considerar que lesiona a la administración pública o al interés público, contado a partir de la fecha de la resolución impugnada; salvo que se hubieran generado efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso podrá demandarse la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia únicamente se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.</p>

El citado Código establece que cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio el acto administrativo. La autoridad tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el Tribunal, salvo que los ordenamientos jurídicos permitan anular oficiosamente dichos actos administrativos o cuando el particular se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener la resolución favorable de cuya nulidad se trata.¹

A continuación, se expone una descripción del procedimiento del juicio de lesividad:

El procedimiento del Juicio de Lesividad es sustanciado conforme a las reglas generales del Juicio de Nulidad. La demanda se presenta con los requisitos contenidos en los artículos 233 y 234 del Código Procesal Administrativo. Cuando

¹ **ARTÍCULO 169.** Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio el acto administrativo; en su caso, 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 anular oficiosamente dichos actos administrativos, o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener la resolución favorable de cuya nulidad se trata.

no se satisfaga alguno de los requisitos o la demanda fuere imprecisa, se requerirá al actor para que subsane las omisiones.

La nulidad es la declaración emanada del órgano competente en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en el Código y que, por lo tanto, no genera efectos jurídicos.²

Su artículo 3º, fracción XIX, define la lesividad como el procedimiento incoado por las autoridades administrativas ante el Tribunal solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la administración pública o al interés público.³

En un juicio de lesividad la autoridad es parte actora⁴ y el término para presentarlo actualmente es de tres años contado a partir de la fecha de la resolución impugnada. La Lesividad la conoce el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, de conformidad con el artículo 7, fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa⁵.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 15/2006-PL, estableció que la figura jurídica en comento, regula los juicios en los que la autoridad hacendaria puede impugnar los actos que lesionan sus intereses, **encuentra su primer antecedente legislativo** cuando aparece la jurisdicción contenciosa administrativa teniendo como órgano especializado al Tribunal Fiscal



² **ARTÍCULO 3º.** Para los efectos de este Código se entiende por: [...]

XVIII. Nulidad: declaración emanada del órgano competente en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en este Código y que por lo tanto no genera efectos jurídicos; [...]

³ **XIX. Procedimiento de lesividad:** procedimiento incoado por las autoridades administrativas ante el Tribunal solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la administración pública o al interés público;

⁴ **ARTÍCULO 230.** Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El actor, que puede ser el particular que se sienta afectado por actos o resoluciones de las autoridades; o la autoridad, cuando impugne una resolución administrativa o fiscal favorable a aquéllos, por considerar que lesiona a la administración pública o al interés público;

⁵ **ARTÍCULO 7º.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

VII. Las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares que impugnen las autoridades, por considerar que lesionan a la administración pública o al interés público;

de la Federación, creado a través de la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el **treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y seis**, promulgada por el presidente de la República Lázaro Cárdenas en el ejercicio de las facultades extraordinarias que el Congreso General le concedió en decreto de treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, de cuya exposición de motivos se lee:

"Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal ... es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad -tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

"... La Suprema Corte ha concluido, pues, que es problema de ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos -no sólo para el fisco, sino para los causantes mismos- que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas; sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el periodo contencioso, que es el que tendrá a su cargo el tribunal.



"En alguna otra ocasión, la propia Suprema Corte, recordando los caracteres del acto administrativo, o mejor, de la decisión ejecutoria, afirmó que el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de poder público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren, ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

"Ahora bien, si el cobro de los impuestos se sitúa dentro de los actos administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional ha de realizarse con posterioridad a su emisión, ya no se ve el motivo para el que esa revisión tenga que efectuarse -en última instancia- dentro de un procedimiento

judicial ordinario y no dentro del juicio de amparo que, tradicionalmente, ha sido en México el que ha ofrecido el camino para tal revisión.

"A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respete no será herido el sistema; pero que, aun dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales.

"Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías y ninguna objeción sería válida aun dentro de las concepciones en que se apoya la segunda opinión, porque examinado de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial.



"Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un 'recurso o medio de defensa para el particular perjudicado', cuyo conocimiento atribuyen a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de 'reconsideración' y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión

del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

"Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

"El más Alto Tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal -en cuanto a forma de proceder y no a poder en que está colocado- y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales.

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida ...

"...

"Naturalmente que dictado el fallo por el tribunal, su ejecución, mediante actos que sí corresponden a la administración activa y que por tanto deben emanar del presidente de la República con refrendo de su secretario o de éste simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada. El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

"...

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el

sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado, como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

"Derivadas del carácter del juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, puesto que en la materia de impuestos las autoridades normalmente no obran ejercitando facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expuestos de las leyes.

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

"...

"Naturalmente que suprimido el juicio sumario de oposición, ya no tiene razón de ser el distinguir entre si la decisión administrativa emanada o no de un procedimiento dentro del cual el afectado pudo legalmente ser oído y rendir pruebas, pues como se quiere otorgar al Tribunal Fiscal todas las facultades que necesita para impartir justicia de modo eficaz en los asuntos tributarios, los procedimientos previos llevados a cabo por la autoridad administrativa durante el periodo oficioso, cualquiera que sea la amplitud que hayan tenido, no limitarán el radio de acción del Tribunal Fiscal ni las facultades que la ley le otorga para la investigación de la verdad; sin perjuicio de la presunción de validez de los actos administrativos de que después se hablará.

"Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no habían logrado desenvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la administración pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella en favor de un particular, creando en esto un interés directo y concreto, debe nulificarse por ilegal. A falta de tales disposiciones reglamentarias, debe atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias de

la Suprema Corte, nulifiquen de propia autoridad actos que no se emitieron acatando las reglas que debieron normarlos, no obstante que no se trate de actos en verdad inexistentes, sino simplemente viciados de ilegitimidad. En un reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado pero lo realiza de manera que se respetará 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 aquél 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 a través de la glosa, 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.

"La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la administración a la fase contenciosa, según antes indicábase o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso.

"Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución. La ley se ha limitado a fijar -en garantía del opositor- que entretanto que el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución.

"...

"En materia de prueba, siguiendo en esto también la orientación dominante de la doctrina, la ley, sin perjuicio de reconocer un amplio poder al tribunal para buscar la verdad, dado que el principio dispositivo no se justifica en negocios en que media el interés público, atribuye la carga de la prueba al actor, en el sentido de que cuando esa prueba no se allegue, se presumirán válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales. La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por otra parte, algo

que toda la teoría, tanto del derecho administrativo como particularmente del derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra, en la consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.

"En esta misma cuestión de la prueba, no obstante que se adopta el criterio general que para la estimación de ella contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, se introduce el principio, tomado de la legislación procesal del Distrito Federal, de que el Juez podrá variar esa valorización cuando se forme una convicción sobre los hechos, diversa de aquélla a que lo llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales que la ley establece. Con esto, se sigue la norma, fundada en la doctrina contemporánea, de conceder al juzgador facultades amplias para la investigación de la verdad, y se reconoce al propio tiempo que siendo el problema de la estimación de la prueba sobre todo un problema lógico, es injustificable imponer la obediencia a principios o reglas que consagra postulados de carácter abstracto y formal, cuando el examen de los hechos concretos y el estudio racional de ellos, han formado en el ánimo del Juez una convicción que no es atinado obligarle a abandonar, sólo por respetar reglas que de ninguna manera son infalibles. Ellas están dictadas para seguridad de las partes y derivan del supuesto de que enuncian algo conforme a lo que en la vida acontece, como apoyadas que están en la experiencia; pero si en un caso particular el Juez descubre que esas reglas no lo conducen a la verdad, la ley debe facultarlo para no seguirlas."



Sostuvo además que las reglas para las sentencias pronunciadas en el juicio contencioso administrativo promovido por un particular resultan válidamente aplicables al juicio de lesividad promovido por las autoridades administrativas.

El juicio de lesividad, como todos los juicios contenciosos administrativos, ante la diversidad de materias que a través de él se ventilan, dependerá de cada caso particular, según las peculiaridades del asunto resuelto, si la actuación del tribunal se ajusta al modelo contencioso de anulación o contencioso de plena jurisdicción, lo que repercutirá en el pronunciamiento de la sentencia.

En este sentido, si el juicio de lesividad constituye un juicio especial que se dirime en la vía contenciosa administrativa, los efectos de la nulidad que, en su caso,

lleguen a decretarse, se rigen por los mencionados preceptos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este punto, señaló que desde la Ley de Justicia Fiscal de mil novecientos treinta y seis hasta la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente en la actualidad, el Tribunal Fiscal de la Federación en su origen y, ahora, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha tenido la facultad de reconocer la validez o declarar la nulidad de los actos cuya impugnación ha estado sujeta al juicio respectivo. La declaratoria de nulidad dentro del juicio contencioso administrativo tiene como finalidad salvaguardar la seguridad jurídica como valor fundamental del derecho de los particulares, pero también respecto de los actos del Estado, evitando que los que se encuentran investidos de ilegalidad produzcan sus efectos en el mundo jurídico.

La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado.



La ley contempla dos clases de nulidad: **la absoluta** que se ha calificado en la práctica jurisdiccional como lisa y llana que puede deberse a vicios de fondo, de forma o de procedimiento o, incluso, por falta de competencia, según sea la causa por la que el acto impugnado carezca de todo valor jurídico y por ello queda nulificado; y **la nulidad para efectos** en la que la autoridad administrativa, en algunos casos se encuentra obligada a revocar la resolución y a emitir otra en la que subsane las irregularidades formales o procesales que provocaron su nulidad.

La nulidad relativa ocurre normalmente en los casos en que la resolución impugnada se emitió al resolver un recurso administrativo. Si se violó el procedimiento la resolución debe anularse pero ello tendrá que ser para el efecto de que se subsane la irregularidad procesal y se emita una nueva. Igual ocurre cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo la ausencia

de fundamentación y motivación provoca su nulidad, que carezca de todo valor jurídico, y la autoridad vinculada a emitir una decisión en el recurso administrativo deberá dictar una nueva resolución fundada y motivada, corrigiendo el defecto que tenía la resolución anterior y por el que se anuló.

Por lo que toca a la **nulidad lisa y llana o absoluta**, existe una coincidencia con la nulidad para efectos, a saber: la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento.

Sin embargo también existen diferencias, según sea la causa de anulación. Si se consideró que la resolución o el acto impugnado debía nulificarse por provenir de un procedimiento viciado, por adolecer de vicios formales, o por carecer de competencia, en principio, pues puede existir algún otro impedimento que no derive de la sentencia, existirá la posibilidad de que se emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería corregir el procedimiento, fundar y motivar la nueva resolución, o que la autoridad competente emita otra.



La diferencia con la nulidad para efectos es muy clara: en la nulidad absoluta o lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y la autoridad no está obligada a emitir una nueva resolución. Habrá ocasiones en que existan los impedimentos aludidos como que no exista autoridad competente, que no existan fundamentos y motivos que puedan sustentarla o que se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente, no obstante que hubieran existido fundamentos y motivos. Solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto, es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre el problema o problemas de fondo debatidos.

Pretender que una nulidad absoluta o lisa y llana originadas en vicios de forma o de procedimiento o de falta de competencia, ya decidieron definitivamente el debate y no es posible que se dicte una nueva resolución, es inaceptable, puesto

que en estos casos no se juzgó sobre el fondo y ello significa que no puede existir cosa juzgada al respecto.

En congruencia con las anteriores ideas determinó que los artículos 239 del Código Fiscal de la Federación y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo determinan que las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declararán la nulidad o la nulidad para efectos de la resolución impugnada.

De ahí que, cuando se actualice un motivo de ilegalidad que conduzca a la nulidad, absoluta o relativa, para determinar cuándo la sentencia obliga a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución y cuándo no tiene estos efectos, debe atenderse al origen de la resolución impugnada y determinar si nació con motivo de un procedimiento de pronunciamiento forzoso o en el ejercicio de una facultad de la autoridad, y determinar si la resolución es de mera anulación o deberán precisarse los términos en que se acatará el fallo de nulidad.

Debe también puntualizarse que la resolución favorable al particular con motivo de la respuesta otorgada a la consulta que formulen a las autoridades fiscales sobre situaciones reales y concretas vinculan a éstas a respetarla.

En ese sentido, dijo que las resoluciones favorables al particular, como todo acto administrativo, gozan de la presunción de legalidad.

De acuerdo con lo anterior, el principio de presunción de legalidad atribuido en general a los **actos administrativos** y, en el especial caso que resolvió en materia tributaria, lleva a entender que las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales se pronunciaron de acuerdo con los requisitos legales, salvo prueba en contrario ante los tribunales administrativos o las autoridades correspondientes, y se apoya en que el orden jurídico fija a la autoridad administrativa un procedimiento a seguir antes de emitir sus resoluciones, reuniendo todos los elementos para la correcta aplicación de las disposiciones fiscales a los contribuyentes colocados dentro de sus supuestos normativos, con

independencia del sentido de la resolución, que puede ser favorable al fisco o al particular.

Partiendo de esa base, estimó lógico considerar que para su anulación o modificación, la parte inconforme debe combatirlas ante el **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante la autoridad que fijen las leyes.**

Por igualdad de razón, si una resolución administrativa concede derechos a los particulares, dicha resolución goza de la presunción de legalidad, las autoridades fiscales no pueden modificarla o revocarla por sí y ante sí, sino que deben controvertir su validez ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De lo anteriormente señalado acotó que el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, aun cuando prevé la posibilidad de instaurar el juicio contencioso administrativo en contra de una resolución favorable a un particular ésta sólo podrá modificarse o anularse previa declaración que se haga en un juicio contencioso administrativo (de lesividad) tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que, en acatamiento a la garantía de legalidad y por consiguiente de seguridad jurídica, deberá fundar y motivar la causa legal del procedimiento.



El respeto a tal garantía dijo se obtiene porque para la promoción, trámite y resolución del juicio de lesividad, es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Mientras que el plazo que se otorga a las autoridades para promover el referido juicio de lesividad, es el de **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, pues en este caso, pueden demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto, de acuerdo**

con el artículo 13 de la misma ley que en su fracción III, (el cual aún se encuentra vigente) dispone:

"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."

En ese particular sentido razonó que no sobraba decir que el plazo de **CINCO AÑOS** para que las autoridades promovieran el juicio de lesividad respeta el principio de igualdad procesal en relación con los particulares, según lo determinó la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 873/2000, promovido por Arbomex, Sociedad Anónima de Capital Variable, aprobado el diecisiete de abril de dos mil uno, emitiendo al efecto la tesis XLVIII/2001, que este Tribunal Pleno hace suya y reza:



"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN 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 207 del Código Fiscal de la Federación 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 aquella 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 hacendarias 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 prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, mayo de 2001, tesis 2a. XLVIII/2001, página 456).



De lo anteriormente señalado, concluyó que la promoción, trámite, resolución y efectos de la sentencia del juicio de lesividad respetan las garantías de legalidad y por consiguiente de seguridad jurídica, consagradas en el artículo 16 de la Constitución, porque cuando la autoridad considere que se emitió una resolución lesiva a los intereses públicos, debe promover dicho juicio, cumpliendo con todos los requisitos de procedibilidad de la demanda para el juicio contencioso administrativo previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y el contribuyente, que en el caso tiene el carácter de demandado, conforme a los artículos 20 y 21 del mismo ordenamiento, podrá conocer de la demanda, oponer las excepciones y defensas que estime pertinentes, ofrecer pruebas y hacer valer los medios de impugnación que establece dicho cuerpo normativo. Además, para resolver la litis planteada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en acatamiento a los artículos 49 y 50 de la misma ley, debe analizar los conceptos de impugnación planteados por la autoridad, así como los argumentos defensivos del particular demandado;

y, con base en ese estudio, así como de las pruebas aportadas por las partes, determinar si procede declarar la validez o la nulidad de la resolución favorable impugnada.

Lo anterior dijo hacía evidente que el **juicio de lesividad** constituye un proceso jurisdiccional al que le resultan aplicables las disposiciones que contiene la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la promoción, trámite y resolución del juicio contencioso administrativo, donde la autoridad administrativa, en su carácter de actora, acude ante el órgano jurisdiccional sin una situación preeminente, sin imperio y combatiendo una resolución favorable al particular, la cual estima lesiva a los intereses públicos, pero que no puede revocar motu proprio, porque la resolución que impugna goza del principio de presunción de legalidad; por lo que, si pretende su nulidad, debe sustanciar dicho juicio donde se observarán las formalidades del procedimiento.

Lo anterior pone de manifiesto que el gobernado no será víctima del abuso de la autoridad para anular la resolución favorable, pues será dentro de un juicio en el que exista igualdad procesal donde se resolverá sobre la validez o nulidad de dicha resolución.



De ahí que el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación no viola la garantía de seguridad jurídica, pues este precepto solamente establece la facultad de las autoridades fiscales de promover el juicio contencioso administrativo en contra de una resolución favorable a un particular, respecto de cuya validez o nulidad debe pronunciarse el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En esa virtud, concluyó que las sentencias dictadas en los juicios de lesividad también se rigen por los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales establecen las causas y efectos de la declaración de nulidad, atendiendo al origen de las resoluciones impugnadas; por lo cual, se estima que el primer párrafo del artículo 36 del mismo ordenamiento no deja al arbitrio de la autoridad los motivos y alcances de la nulidad declarada, pues los conceptos que abarque dicha declaración están supeditados, como en

los demás juicios contencioso administrativos, a las prestaciones demandadas por la autoridad actora, así como las excepciones que haya opuesto el particular demandado, esto es, a la manera en que se haya fijado la litis del juicio; y en cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, también dependerán de la causa que la origine.

Asimismo, que la declaración de nulidad de una resolución favorable al particular únicamente abarca el motivo que la originó, y en el caso de que le sea parcialmente desfavorable, sus efectos sólo se retrotraerán **a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.**

Atendiendo al anterior criterio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio identificable bajo los números de registro digitales 2018700 y 2018701 de rubros: ***“JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE PREVÉ EL PLAZO DE CINCO AÑOS PARA INSTARLO, RESPETA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.”*** Y ***“JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE PREVÉ EL PLAZO DE CINCO AÑOS PARA INSTARLO, RESPETA LOS DERECHOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.”***; sostuvo, en el primero, que de los criterios sustentados en el amparo en revisión 873/2000 y en la contradicción de tesis **15/2006-PL**, -antes resumido- de la Segunda Sala y del Pleno de este Alto Tribunal, respectivamente, se advierte que además de la protección del patrimonio colectivo, existen tres diversos motivos y sucedáneos que avalan el término con el que se cuenta para instar la acción de lesividad, entre otros: a) el cúmulo de asuntos del conocimiento de la autoridad administrativa; y b) el tiempo que le toma advertir las lesiones al interés público.

Que aun cuando los precedentes referidos se pronunciaron sobre la constitucionalidad del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación derogado, y si bien es cierto que el juicio de lesividad en esa materia tiene como propósito la protección del patrimonio colectivo, también es cierto que respecto de los **actos**

administrativos emitidos por autoridades diversas a las fiscales, sí les resultan aplicables los dos motivos restantes referidos. De tal modo, aun con exclusión del aspecto relativo a la protección del interés fiscal del Estado, no puede soslayarse la cantidad de asuntos que tales autoridades tienen a su cargo, y que igualmente les resulta más tardado advertir las diversas lesiones al interés público.

Para abundar sobre lo anterior, dijo que hay que tener presente que, en un inicio, el juicio de lesividad, desde la Ley de Justicia Fiscal de mil novecientos treinta y seis, hasta la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de mil novecientos sesenta y siete, mantuvo un carácter exclusivamente fiscal, y sólo hasta la expedición del último de los ordenamientos referidos (aplicable también a los actos emitidos por autoridades del entonces Distrito Federal) **se abrió la posibilidad a autoridades diversas a las tributarias** para demandar la nulidad de resoluciones favorables a los particulares, cuestión que subsiste hasta el día de hoy con el precepto impugnado en lo que atañe a materia local del anterior Distrito Federal, actual Ciudad de México.



En ese sentido, el juicio de lesividad a que se refiere el artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es producto de la evolución que ha sufrido a lo largo del tiempo, pues de ser una figura estrictamente fiscal, pasó a comprender los demás actos administrativos emitidos por autoridades diversas a las tributarias, y sufrió una emancipación para dar pie a la existencia de un juicio de lesividad fuera de la legislación común tributaria.

Así, si bien los actos administrativos en materia fiscal, pueden ser impugnados vía juicio de lesividad en el plazo de **cinco años**, por los cuatro motivos referidos en la ejecutoria de que proviene este criterio, retomados de los precedentes citados con anterioridad; los mismos, con excepción de la protección del patrimonio colectivo y de la necesidad de hacer efectivo el plazo de cinco años de prescripción, **resultan aplicables a los demás actos administrativos distintos a los fiscales**, pues el juicio de lesividad en estos casos tiene un mismo origen y por lo tanto, con esa salvedad, se tiene que los motivos que justifican la amplitud

del plazo para presentar la demanda respectiva son sustancialmente los mismos; todo lo cual, es en aras de respetar el principio de igualdad procesal, mientras que en último criterio citado determinó que dicho plazo de **cinco años** para instar el juicio de lesividad respeta los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

En esa inercia, y bajo los propios razonamientos que avala la mencionada Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que se encuentra sólidos fundamentos legales para incitar la reforma planteada al artículo 24 del Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, relativas al término para presentar el juicio de lesividad que sería de **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**, con la adición relativa a que: **salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, pues en este caso, pueden demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto**, para someter a su consideración quede como sigue:

ARTÍCULO 24. El plazo para presentar la demanda ante el Tribunal será:

I. [...]

II. De **cinco años** cuando sean las autoridades las que impugnen una resolución administrativa o fiscal favorable a los particulares, por considerar que lesiona a la administración pública o al interés público, contado a partir de la fecha de la resolución impugnada; **salvo que se hubieran generado efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso podrá demandarse la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia únicamente se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.**

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS RELATIVOS A LA REFORMA A LOS ARTICULOS 260 AL ADICIONAR DOS PÁRRAFOS QUEDANDO ESTABLECIDOS COMO PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS; SE ADICIONA AL ARTÍCULO 264 PÁRRAFO EL CUAL QUEDA ESTABLECIDO COMO ÚLTIMO PÁRRAFO; ASÍ COMO SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL

ARTÍCULO 268, TODOS DEL CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

De la lectura del Código Procesal Administrativo no se desprende una regulación específica en cuanto a medidas cautelares que traten del juicio de lesividad solicitadas por la autoridad. De ahí que resulte necesario especificar su procedencia y efectos, con la finalidad de evitar afectaciones al entorno urbano, al medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas o al interés público.

El Código Procesal aludido, también es omiso en establecer que, tratándose de las medidas cautelares dictadas en el contexto de un juicio de lesividad, las autoridades se encuentran exentas de otorgar garantías para la efectividad de las medidas cautelares.

Actualmente el artículo 268 del Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí, prevé la procedencia de la suspensión con efectos restitutorios, cuando (i) se trate de actos privativos de libertad; o (ii) cuando a juicio del Magistrado Instructor sea necesario otorgarle dichos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.



Lo anterior, llama especialmente la atención ya que la norma hace referencia a "impedir perjuicios para los particulares", haciendo nugatorio la procedencia de la suspensión con efectos restitutorios a autoridades. Por ello se sugiere modificar esta disposición a fin de hacer factible, la concesión de medidas cautelares restitutorias en favor de autoridades.

Se considera que el artículo 268 del mencionado Código prevé mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión que la Ley de Amparo. El objetivo es armonizar las condicionantes con el artículo 147 de este ordenamiento para evitar que se actualice una excepción al principio de definitividad a partir de la cual los particulares pudieran acudir directamente al juicio de amparo sin agotar los medios ordinarios de defensa.

Medida cautelar

Existe la posibilidad de que el actor solicite la suspensión de la resolución impugnada⁶. Esto es, que se apliquen medidas cautelares con la finalidad de evitar que los daños y/o perjuicios que la concesión genera al interés social y orden público continúen surtiendo efectos⁷.

Por disposición de ley, la suspensión tiene efectos suspensivos, lo que implica que las cosas se mantengan en el estado en el que se encuentran. Sin embargo, existe la posibilidad de que las medidas cautelares sean otorgadas con efectos restitutorios.⁸ Dicho de otro modo, que se retrotraigan las cosas en el estado en que estaban antes de la emisión de la concesión y se le permita al actor -autoridad concesora-, retomar los bienes y servicios concesionados hasta en tanto se resuelve de fondo el juicio.

En este último caso, el Código de Procedimiento Administrativos del Estado condiciona la procedencia de la suspensión con efectos restitutorios cuando (i) se trate de actos privativos de libertad; o (ii) cuando a juicio del Magistrado Instructor sea necesario otorgarle dichos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.

Garantía y contragarantía

El Código de Procedimiento Administrativo establece que cuando la suspensión pueda causarles un perjuicio a terceros, se debe conceder garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se pudieran causar si no

⁶ "Artículo 260. El actor podrá solicitar la suspensión del acto impugnado, así como la aplicación de otras medidas cautelares (...)."

⁷ SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 49 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER ESA FIGURA SIN PREVER EL OTORGAMIENTO DE GARANTÍAS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD PROCESAL. Registro digital: 2009448. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Tesls: 1.2o.A.17 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Tomo III, página 2443. Tipo: Aislada.

⁸ Idem. "Artículo 268. La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, únicamente cuando se trate de actos privativos de libertad decretados al particular por la autoridad administrativa; o bien, cuando a juicio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular."

se obtiene sentencia favorable.⁹ En ese entendido, para que surta efectos la suspensión, debe otorgarse previamente garantía a favor de los terceros -en este caso el concesionario-.

Si no es cuantificable la indemnización, esta se fijará discrecionalmente por el Tribunal, expresando los razonamientos lógicos y jurídicos. Si no existen datos que permitan identificar el monto, se podrá requerir a las partes para que proporcionen datos que permitan conocer el valor del probable negocio.

Sin embargo, cuando se otorgue una suspensión condicionada a una garantía, la medida cautelar puede quedar sin efectos si el tercero da caución bastante para restituir las cosas al esto que guardaban antes de la violación y paga los daños y perjuicios del actor -autoridad concesora-. Para que esto suceda, el tercero o demandado debe cubrir previamente el costo de la garantía exhibida por el actor.

Existen Entidades Federativas, como la Ciudad de México, donde la norma es clara en establecer que la medida cautelar no está sujeta a la exhibición de garantía cuando el actor es una autoridad -juicios de lesividad-, y medie el interés y orden público.¹⁰ **Sin embargo, el Código Adjetivo Local es omiso de hacer tal aclaración.**

A fin de subsanar las deficiencias anteriores, se proponen las siguientes modificaciones normativas al Código Procesal Administrativo para el Estado, en los artículos 260, 264 y 268, como enseguida se demuestra:

CODIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO.

⁹ CPASLP, artículo 264, En los casos en que proceda la suspensión, pero pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros, se concederá la misma si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

¹⁰ Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, artículo 75. (...) Las autoridades de la Administración de la Ciudad de México centralizada o paraestatal; así como de las Alcaldías están exentas de otorgar las garantías que esta Ley existe.

Texto Vigente	Propuesta de reforma
<p style="text-align: center;">Capítulo IX De las medidas cautelares</p> <p>ARTÍCULO 260. El actor podrá solicitar la suspensión del acto impugnado, así como la aplicación de otras medidas cautelares, en la demanda o en cualquier momento del juicio hasta antes de citación para sentencia.</p> <p>En el escrito de solicitud se deberá acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar.</p> <p>Se podrá decretar medidas cautelares positivas, tratándose de situaciones jurídicas duraderas que produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.</p> <p>ARTÍCULO 264. En los casos en que proceda la suspensión, pero pueda ocasionar daños y perjuicios a</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo IX De las medidas cautelares</p> <p>ARTÍCULO 260. El actor podrá solicitar la suspensión del acto impugnado, así como la aplicación de otras medidas cautelares, en la demanda o en cualquier momento del juicio hasta antes de citación para sentencia.</p> <p>En el escrito de solicitud se deberá acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar.</p> <p>Se podrá decretar medidas cautelares positivas, tratándose de situaciones jurídicas duraderas que produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.</p> <p>Tratándose del juicio de lesividad, la autoridad promovente podrá solicitar la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto de cuya lesividad se trate, así como la aplicación de otras medidas cautelares.</p> <p>Estas serán otorgadas siempre que de continuarse con las actividades se afecte el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas o al interés público.</p> <p>ARTÍCULO 264. En los casos en que proceda la suspensión, pero pueda ocasionar daños y perjuicios a</p>



terceros, se concederá la misma si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

En la hipótesis prevista en este artículo, para que surta efectos la suspensión, el actor deberá otorgar previamente garantía a favor de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada y quedará a disposición de la Sala que corresponda.

Si no es cuantificable la indemnización respectiva, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía, expresando los razonamientos lógicos y jurídicos respectivos. Si se carece por completo de datos que permitan el ejercicio de esta facultad, se requerirá a las partes afectadas para que proporcionen todos aquéllos que permitan conocer el valor probable del negocio y hagan posible la fijación del monto de la garantía.



ARTÍCULO 268. La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, únicamente cuando se trate de actos privativos de libertad decretados al particular por la autoridad administrativa; o bien, cuando a juicio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.

terceros, se concederá la misma si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

En la hipótesis prevista en este artículo, para que surta efectos la suspensión, el actor deberá otorgar previamente garantía a favor de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada y quedará a disposición de la Sala que corresponda.

Si no es cuantificable la indemnización respectiva, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía, expresando los razonamientos lógicos y jurídicos respectivos. Si se carece por completo de datos que permitan el ejercicio de esta facultad, se requerirá a las partes afectadas para que proporcionen todos aquéllos que permitan conocer el valor probable del negocio y hagan posible la fijación del monto de la garantía.

Las autoridades de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí centralizada o paraestatal; así como de los municipios están exentas de otorgar las garantías que esta Ley exige.

ARTÍCULO 268. De ser jurídica y materialmente posible, la suspensión restablecerá provisionalmente al actor en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio contencioso.

<p>La suspensión a que se refiere este artículo procede también de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que se admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento.</p>	<p>La suspensión a que se refiere este artículo procede también de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que se admita la demanda, comunicándolo sin demora a la parte demandada para su inmediato cumplimiento.</p>
---	---

De manera previa, resulta conveniente resaltar la definición de las medidas cautelares; ello, con la finalidad de tener un panorama más amplio de dicho concepto.

Y, se abordarán de la forma siguiente:

- **Definición**
- **Naturaleza de las medidas cautelares**
- **Objeto de las medidas cautelares**

Definición. Etimológicamente, la palabra **medida**, en la acepción que nos atañe, significa prevención, disposición; prevención a su vez, equivale a conjunto de precauciones y medidas tomadas para evitar un riesgo.

En el campo jurídico se entiende, como tales a aquellas medidas el legislador ha dictado con el objeto de que la parte vencedora no quede burlada en su derecho.

La Pignoris Capio, era un procedimiento que consistía en la toma por el acreedor, como garantía, de determinados bienes del deudor, con el objeto de constreñirlo al pago de su deuda. Constituía una de las acciones de la ley adjetiva del procedimiento procesal de las legis acciones, consistente en la toma de un objeto, realizada por el acreedor de entre los bienes del deudor al mismo tiempo que pronunciaba determinadas palabras y sin ser necesaria, tal vez, la intervención del Magistrado; tal derecho correspondía al soldado contra quien debía entregar el dinero para adquirir su caballo o debía pagar el forraje o alimento del mismo, y en otros supuestos, en favor de los públicanos y del que hubiese entregado un animal para un sacrificio y no recibiese el precio.

También constituía un medio de coacción de que gozaba el Magistrado en virtud de su imperium para embargar bienes a la persona que desobedeciera sus mandatos.

Con posterioridad, las legis acciones fueron reemplazadas por el procedimiento formulario, denominado de esa manera porque el Magistrado redactaba un documento pequeño, en presencia y con la colaboración de las partes, en el cual se concretaban las pretensiones del actor y del demandado en el litigio y se indicaba al juez la cuestión a resolver otorgándole el poder de juzgar, así, la fórmula le daba a éste poder para condenar al demandado en la suma que anteriormente debería haber entregado para liberar la prenda.

En el Derecho Romano, una vez trabada la *litis* con la contestación, la cosa litigiosa no podía ser enajenada, ni destruida, ni deteriorada, de manera que debería ser entregada al ganancioso en el estado en que se hallaba al iniciarse la contención. Aquí se puede encontrar un símil con las medidas preventivas actuales, particularmente con la prohibición de enajenar y gravar con el secuestro.



En el Derecho Español, encontramos en las "Siete Partidas", sancionadas por el Rey Alfonso "El Sabio", específicamente en la Tercera, normas sobre materia procesal en donde se establecía que si el demandado enajenaba la cosa después del emplazamiento, la enajenación era nula, en consecuencia el comprador debía perder el precio que había pagado por ésta, siempre y cuando hubiere tenido conocimiento previo de la demanda; es así que se nos asemeja al secuestro de la cosa litigiosa, prohibiendo al demandado disponer de la cosa sobre la cual versa la *Litis*.¹¹

Naturaleza de las medidas cautelares.

Las providencias cautelares se diferencian de la acción preventiva definitiva en la permanencia de sus efectos, pues éstos son provisionales y depende la medida en su existencia de un acto judicial posterior, al servicio del cual se dicta.

¹¹ ORTEGA CARREÓN CARLOS ALBERTO, DERECHO PROCESAL FISCAL, Segunda edición, primera impresión, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Av. República Argentina 15, México, 2011, páginas 249 a 250.

CALAMANDREI en su obra *Introducción al estudio, sistemático de las providencias cautelares*, que hoy por hoy es la sistematización más completa y más profunda sobre la materia, canalizando sucesivamente los distintos criterios en base a los cuales pudiera lograrse un aislamiento y una definición de las providencias cautelares de las otras decisiones numerosas y variadas que dicta el juez a lo largo del proceso.¹²

Objeto de las medidas cautelares.

Para la Doctrina, el proceso cautelar sirve de forma inmediata a la composición procesal de la Litis pues su finalidad es la garantía del desarrollo o resultado de otro proceso del cual saldrá la composición definitiva (Carnelutti).

Calamandrei sostiene que es una anticipación provisoria de los efectos de la garantía jurisdiccional, vista su instrumentalidad o preordenación.

Para Couture, la finalidad de las medidas cautelares es la de restablecer la significación económica del litigio con el objeto de asegurar la eficacia de la sentencia y cumplir con un orden preventivo; evitar la especulación con la malicia.

Guasp, afirma que su finalidad es que no disipe la eficacia de una eventual resolución judicial.

Podetti indica que "las medidas cautelares son actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido de interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, o mantener situaciones de hecho, o para seguridad de personas, o satisfacción de necesidades urgentes; como un anticipo, que puede ser o no definitivo, de garantía jurisdiccional de la defensa de la persona o de los bienes y para hacer eficaces las sentencias de los jueces."¹³

¹² ORTEGA CARREÓN CARLOS ALBERTO, *DERECHO PROCESAL FISCAL*, Segunda edición, primera impresión, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Av. República Argentina 15, México, 2011, páginas 252-253.

¹³ *idem* páginas 254 a 255.

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo especifica que una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impida que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar daño irreparable al actor, salvo en los casos en que cause perjuicio al interés social o se contravengan, disposiciones de orden público.

Sin embargo, como su nombre lo indica una medida cautelar, tiene como finalidad, la de prever algún hecho o circunstancia de difícil diagnóstico, pero susceptible de ocurrir, con consecuencias que pueden llegar a ser irreparables.

Así, por ejemplo, en el amparo, se prevé la fianza para garantizar alguna circunstancia irreparable; en materia penal, se otorga la caución, para evitar que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia; en materia administrativa, y más aún en la disciplina fiscal, se otorgan garantías del interés fiscal.

Por su parte, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se especifican de manera precisa cuales serían estas medidas cautelares, sin embargo, en realidad sólo existen dos que se enumeran a continuación:

- Medida cautelar para el contribuyente;
(garantizar el interés fiscal)
- Medida cautelar para la autoridad
(suspender el procedimiento administrativo de ejecución)¹⁴

En ese sentido, de dicha doctrina se dice que la medida cautelar es aquella prevención, disposición; o conjunto de precauciones y medidas tomadas por el legislador para evitar un riesgo que resulte ser irreparable.

Asimismo, tiene por objeto evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

¹⁴ Ídem 257.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la tesis de contradicción 16/2017, definió la Medida Cautelar, de la siguiente manera:

a) Concepto de medida cautelar.

La medida cautelar **calificada** también como providencia o medida precautoria, es aquel instrumento que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio; así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas **partes** o la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

Las medidas cautelares, **constituyen** un proceso urgente que, sin ser autónomo, sirve para garantizar el buen fin de otro proceso; por lo que hablar de medidas cautelares, se está ante una situación de urgencia; de manera tal que, hay supuestos en que el peticionario obtiene de entrada la satisfacción de su derecho sin haberse agotado el conocimiento del Juez, porque la urgencia es más importante que la certeza. Supuestos en los que incluso corresponde atender el fondo, generando una solución semejante a la decisión final.

La **finalidad** de la medida cautelar, es evitar que el tiempo que implica el proceso frustre el derecho del peticionario, asegurando así el eventual cumplimiento de la condena, disipando los temores fundados de quien la pide. De tal suerte que debe existir correspondencia entre el objeto del proceso y lo que es objeto de la medida.



Por lo que una **medida cautelar** es aquel instrumento empleado por la autoridad judicial con el fin de conservar la materia del litigio, evitar un grave e irreparable daño a las partes, o bien, evitar que se frustre el derecho del peticionario y asegurar así el cumplimiento de lo sentenciado.

b) La suspensión en el juicio de amparo como medida cautelar y sus características. (Haciendo un ejercicio de derecho comparado).

El juicio de amparo, como cualquier otro proceso, requiere tiempo para su trámite y su ejecución; ese transcurrir de tiempo puede provocar que no sea posible

reintegrar al quejoso en el goce del derecho afectado, aun cuando éste se le hubiese reconocido por la autoridad federal en la sentencia de amparo.

De tal suerte que, la suspensión del acto reclamado es aquel instrumento que evita que el quejoso¹⁵ sufra molestias durante el tiempo en que los órganos de amparo determinan si el acto reclamado es o no inconstitucional; además de que impide que el juicio constitucional quede sin materia como consecuencia de la ejecución, en muchos casos irreparable, del acto reclamado. Es decir, que constituye una **medida cautelar**.

"La suspensión constituye el alma misma del amparo, lo dota de efectividad real para la consecución de su fin último, que es precisamente la protección plena de los derechos fundamentales de los gobernados, mientras se resuelve en definitiva el juicio de amparo, por lo que éste no sería eficaz sin la figura de la suspensión, lo que la convierte en una institución fundamental en dicho juicio, pues preserva la materia de este, asegurando provisionalmente el derecho fundamental que se dice violado para que una vez dictada la sentencia que llegue a declarar el derecho del quejoso, pueda ser ejecutado eficaz e íntegramente, restituyéndose en forma

¹⁵Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo. El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista; b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso; c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad; d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público; e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia."

definitiva en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación."

Como cualquier otra medida cautelar, la suspensión del acto reclamado tiene las características de: instrumentalidad, que se refiere a la dependencia necesaria que tiene respecto del proceso, esto es, que sólo se explica en razón del proceso principal que pretende asegurar; cuya función consiste en conservar la materia del objeto de la litis y evitar daños a las partes o a la sociedad, según sea mayor la afectación y definición del derecho a proteger, a causa de la demora en el juicio.

La suspensión del acto reclamado también tiene la característica de autonomía funcional como institución procesal, pues su objeto difiere del objeto del proceso principal.

Otra característica es la **provisionalidad**, en tanto que los efectos de la suspensión son provisionales, ya que no recaen en la relación jurídica de fondo, pues el principal implica una decisión permanente, definitiva e inmutable, **mientras que la medida cautelar es una decisión de tránsito, provisional y de preserva de derechos con miras a lo que posiblemente se decida en el juicio.**



Por último, la suspensión como medida cautelar tiene la característica de mutabilidad, que se refiere a su carácter flexible, pues puede ser modificada o revocada al cambiar las circunstancias fácticas que la motivaron.¹⁶

De ahí que, como bien lo refiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la medida cautelar es aquel **instrumento empleado por la autoridad judicial** con el fin de conservar la materia del litigio y evitar un grave e irreparable daño a las partes, o bien, evitar que se frustre el derecho del peticionario y asegurar así el cumplimiento de lo sentenciado.

¹⁶Registro digital: 2016030. Instancia: Plenos de Circuito. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: PC.I.C. J/61 K (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 50, Enero de 2018, Tomo III, página 1595. Tipo: Jurisprudencia. "SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DE MEDIDAS CAUTELARES. EL HECHO DE QUE SU CONCESIÓN TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS NO ES UNA RAZÓN PARA NEGARLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO ANTERIOR A LA ADICIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016)."

El Código Procesal Administrativo no se desprende una regulación específica en cuanto a medidas cautelares tratándose del juicio de lesividad. De ahí que resulte necesario especificar su procedencia y efectos, con la finalidad de evitar afectaciones al entorno urbano, al medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas o al interés público.

El Código Procesal aludido, también es omiso en establecer que, tratándose de las medidas cautelares dictadas en el contexto de un juicio de lesividad, las autoridades se encuentran exentas de otorgar garantías para la efectividad de las medidas cautelares.

La procedencia de la suspensión con efectos restitutorios, cuando (i) se trate de actos privativos de libertad; o (ii) cuando a juicio del Magistrado Instructor sea necesario otorgarle dichos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.

Llama especialmente la atención que la norma haga referencia a “impedir perjuicios para los particulares”, como si no se pudiera otorgar una suspensión restitutoria a autoridades. Por ello se sugiere modificar esta disposición con la finalidad de evitar posibles interpretaciones contrarias a la concesión de medidas cautelares restitutorias en favor de autoridades.

Se considera que el artículo 268 del mencionado Código prevé mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión que la Ley de Amparo. El objetivo es armonizar las condicionantes con el artículo 147 de este ordenamiento para evitar que se actualice una excepción al principio de definitividad a partir de la cual los particulares pudieran acudir directamente al juicio de amparo sin agotar los medios ordinarios de defensa.

Por ello a fin de subsanar las deficiencias que se anotan, se proponen las modificaciones anteriormente citadas en el cuadro conceptual plasmado.

Ahora bien, de los preceptos señalados anteriormente, la propuesta de reforma se sustenta de la manera siguiente:

En cuanto al **artículo 260**, refiere que tratándose del juicio de lesividad, la autoridad promovente podrá solicitar la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto cuya lesividad se trate, así como la aplicación de otras medidas cautelares.

Estas serán otorgadas siempre que de continuarse con las actividades se afecte el entorno urbano, le medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas o al interés público.

Al respecto, la Mesa Directiva de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propuso la iniciativa con proyecto de decreto por la que se abroga la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y se crea la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en el capítulo de la suspensión, determinó lo siguiente:



“Artículo 71. La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada, a solicitud del actor, por el Magistrado Instructor que conozca del asunto, quien de inmediato lo hará del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento con independencia de que posteriormente pueda ser recurrida, y tratándose de juicios de lesividad, se hará del conocimiento de las demás partes”.

En los casos de juicios de lesividad se otorgará, a solicitud de la autoridad promovente, la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto cuya lesividad se trate, siempre que de continuarse con los mismos se afecte el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas.

La suspensión podrá ser revocada cuando se acredite que variaron las condiciones bajo las cuales se otorgó.

Del dispositivo transcrito, se advierte que la solicitud de la suspensión por parte del actor deberá ser acordada por el Magistrado instructor que conozca del asunto, quien de manera inmediata lo hará del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento y, que tratándose de los juicios de lesividad, se hará del conocimiento de las demás partes.

Asimismo, en los juicios de lesividad se otorgará a solicitud de la autoridad promovente, la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto de cuya lesividad se trate, siempre que de continuarse con los mismos se afecte al entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas.

Por ello, es de concluirse que en los juicios de lesividad, la autoridad promovente podrá solicitar la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto cuya lesividad se trate; de igual forma, se aplicaran las medidas cautelares. Y, éstas serán otorgadas siempre que de continuarse con las actividades se afecte el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas o al interés público.



Respecto al **artículo 264**, refiere que las autoridades de la administración pública del Estado de San Luis Potosí centralizada o paraestatal; así como de los municipios están **exentas de otorgar las garantías** que esta ley exige.

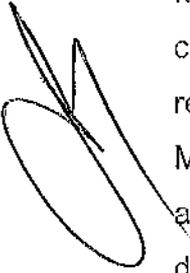
Ahora bien, del artículo 137 de la Ley de Amparo, dispone lo siguiente:

“Artículo 137. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios estarán exentos de otorgar las garantías que esta Ley exige.”

Del precepto legal transcrito, se advierte que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios quedarán exentos de otorgar las garantías que exige la ley de la materia.

Asimismo, existe criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que establece como regla general de igualdad de las partes en los juicios regidos bajo

las normas de del Código Federal de Procedimientos Civiles, al señalar que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, en cualquier forma en que intervengan en el procedimiento judicial, la misma situación que otra parte cualquiera; pero acota esa regla general con dos excepciones específicas, a saber: 1) **que no se podrá dictar mandamiento de ejecución ni providencia de embargo en contra de los entes públicos allí referidos;** y 2) **que éstos estarán exentos de prestar las garantías señaladas en el propio ordenamiento.**



De tal forma, ese dispositivo no hace mención expresa como destinatarios de esas excepciones a los entes de la Administración Pública Municipal, particularmente, a los Ayuntamientos; sin embargo, esa imprevisión de la norma encuentra explicación en el hecho de que, el Código Federal de Procedimientos Civiles fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943, y su artículo 4o. no ha tenido cambio alguno desde su expedición; siendo que, en la época de su creación, el sistema federal mexicano se encontraba concentrado en una organización de estructuras y competencias bajo dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal, y los municipios estaban subordinados a este último; y ha sido conforme a la evolución constitucional que ha tenido el Municipio, a través de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que éste se ha consolidado como un orden de gobierno y no sólo de administración, con autonomía jurídica y competencia específica en la prestación de determinados servicios públicos. Por tanto, advirtiéndose que la anterior es la razón por la cual el artículo 4o. referido no hace mención expresa del orden municipal, distinguiéndolo del federal y el estatal, se concluye que los entes de la Administración Pública Municipal, entre ellos, los Ayuntamientos, deben considerarse comprendidos en el supuesto jurídico de ese precepto, pues actualmente el Municipio cuenta con los caracteres que lo colocan como nivel autónomo de gobierno que ejerce una administración pública propia y distinta de la que realiza la entidad federativa a la que pertenezca.

De ahí que se advierte que, de conformidad con el artículo 115 de nuestra Carta Magna, los Ayuntamientos son considerados como un organismo de gobierno y no

sólo de administración, con carácter autónomo toda vez que ejerce su administración pública de manera propia y distinta de la entidad federativa, por ende, se encuentra **exentos de prestar las garantías que la ley exige.**¹⁷

Asimismo, cobra aplicación la tesis por analogía, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, cuyos datos de identificación, rubro y contenido son los siguientes:

Registro digital: 178122

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

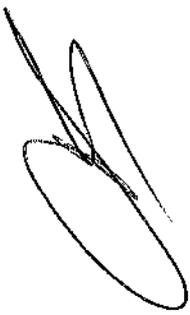
Novena Época

Materias(s): Común

Tesis: III.2o.T.31 K

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Junio de 2005, página 864

Tipo: Aislada



“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DEL ESTADO DE JALISCO DENOMINADO SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO DE LA ZONA METROPOLITANA, AL SER UNA PERSONA MORAL OFICIAL, ESTÁ EXENTO DE OTORGAR LAS GARANTÍAS PARA QUE SURTA EFECTOS AQUÉLLA. El artículo 9o. de la Ley de Amparo exceptúa a las personas morales oficiales de la obligación de otorgar las garantías exigidas a las partes dentro del juicio, como puede ser la relativa a los daños y perjuicios para que surta efectos la suspensión del acto reclamado; por tanto, debe entenderse como sujeto de esta prerrogativa al organismo público descentralizado del Estado de Jalisco, Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana, en virtud de que, al tener su nacimiento en un acto legislativo, reviste el carácter de persona jurídica pública en términos de los numerales 161, 167 y 168 del Código Civil del Estado; máxime que conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado este tipo de organismos son integrantes de la administración pública estatal, y sus fines, de acuerdo con la ley orgánica especial que rige a este ente público, que son los de administrar y operar sistemas de transportación humana, suburbana e interurbana, concordantemente con los planes estatal y regionales de desarrollo urbano, en las modalidades que convengan al interés colectivo, contribuyen a la realización de una actividad propia del Estado, consistente en la de regulación del transporte

¹⁷ “AYUNTAMIENTOS COMO ENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. DEBEN CONSIDERARSE COMPRENDIDOS EN LAS HIPÓTESIS DE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.” Registro digital: 2014918. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Civil. Tesis: 1a./J. 43/2017 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I, página 406. Tipo: Jurisprudencia

en el Estado; independientemente de esto, como el único requisito previsto en el primero de los preceptos citados para la procedencia de la exención, es que se trate de personas morales oficiales, sin que se incluyan las particularidades de que este tipo de sujetos deban formar parte del Poder Ejecutivo, o bien, que sus actividades tengan que estar vinculadas con los fines de éste. Consecuentemente, al ser una persona moral oficial el Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana está exento de otorgar la garantía destacada en un principio."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 54/2005. Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana. 29 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Gómez Ávila. Secretario: Aldo Salvador Santiago González.

Véase: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIV, octubre de 1994, página 334, tesis I.8o.C.12 K, de rubro: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. ESTÁN EXENTOS DE PRESTAR LAS GARANTÍAS QUE EXIGE A LAS PARTES LA LEY DE AMPARO." y Tomo VIII, octubre de 1991, página 283, tesis I.1o.T.20 K, de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LAS PERSONAS MORALES OFICIALES ESTÁN EXENTAS DE PRESTAR LAS GARANTÍAS QUE EXIGEN LOS ARTÍCULOS 124 Y 125 DE LA LEY DE AMPARO."

De igual forma, es aplicable por analogía, el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, cuyos datos de identificación, rubro y contenido son los siguientes:

Registro digital: 2013996

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Común, Administrativa

Tesis: XXVI.7 A (10a.)

Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV, página 2786

Tipo: Aislada

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AL TENER EL CARÁCTER DE PERSONAS MORALES OFICIALES ESTÁN EXENTOS DE OTORGAR LAS GARANTÍAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 7o., segundo párrafo, de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales están exentas de prestar las garantías a que están obligadas las partes; naturaleza de la que se encuentran investidos los organismos públicos descentralizados, por lo que gozan de dicha prerrogativa para que surta efectos la suspensión en el amparo contra créditos de naturaleza fiscal, en términos del artículo 135 del

ordenamiento citado. Lo anterior se corrobora, si se toma en cuenta que el precepto 137 de la propia ley dispone que la Federación, los Estados, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los Municipios, están exentos de otorgar las garantías que la misma exige, pues tal precepto se refiere específicamente a esos entes, mientras que el diverso artículo 7o. mencionado amplía dicha exención a "las personas morales oficiales", lo cual es dable entender en referencia a otras entidades, como los organismos públicos descentralizados."

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SEXTO CIRCUITO.

Queja 339/2016. Universidad Autónoma de Baja California Sur. 24 de octubre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Gracia Gómez. Secretario: Pedro Isaías Castrejón Miranda.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación."

Y, finalmente en lo que respecta al artículo **268**, señala que, de ser jurídica y materialmente posible, la suspensión restablecerá provisionalmente al actor en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio contencioso.

La suspensión a que se refiere este artículo procede también de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en que se admita la demanda, comunicándolo sin demora a la parte demandada para su inmediato cumplimiento.



Existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la suspensión con efectos restitutorios, es decir, refiere de manera esencial que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, cuya finalidad es preservar la materia del juicio, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumirse irreparablemente, haga nugatoria para el agraviado la protección de la justicia federal que en su caso, se le conceda evitándole los perjuicios que su ejecución pudiera ocasionarle; por tanto, es evidente que el objetivo de dicha medida es mantener la situación jurídica del quejoso en el estado en que se encuentra a la fecha de la presentación de la demanda.

Que el artículo 147, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, para la procedencia de la suspensión del acto reclamado es menester tomar en cuenta las condiciones siguientes:

1. Se conserve la materia del amparo hasta la terminación del juicio
2. La naturaleza del acto reclamado; y.
3. De ser material y jurídicamente posible, se podrá restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado.

Ello, significa que si bien la suspensión puede tener efectos restitutorios cuando el acto reclamado ya se hubiere ejecutado, tales efectos de la medida cautelar de suspensión se encuentran condicionados a que tal restitución en el goce del derecho fundamental que se estima violado sea sólo provisional; por tanto, si atento a la naturaleza del acto reclamado la restitución del quejoso en el goce del derecho que estima violado es plena, entonces tal restitución no es procedente por la vía de la suspensión, pues ello implicaría dejar sin materia el juicio de amparo principal, lo que significa que necesariamente la restitución que se pueda hacer vía suspensión del acto reclamado sólo puede ser provisional y no plena, dado que ella es materia de la sentencia definitiva que se dicte en el juicio de amparo principal en términos del precepto 77 de la ley de la materia.¹⁸



En ese contexto, se estima que si bien la suspensión puede tener efectos restitutorios, los efectos de la medida cautelar de la suspensión se encuentran condicionados a que tal restitución en el goce del derecho fundamental que se estima violado sea sólo provisional.

Esto es, si atento a la naturaleza del acto reclamado la restitución a la parte quejosa en el goce del derecho que estima violado es plena, entonces tal restitución no es procedente por la vía de la suspensión, pues ello implicaría dejar sin materia el juicio de amparo principal, lo que significa que necesariamente la restitución que procede hacer, vía suspensión del acto reclamado, sólo puede ser provisional y no plena, dado que la restitución plena es materia de la sentencia

¹⁸ SUSPENSIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS. CUANDO EL ACTO RECLAMADO YA SE HUBIERE EJECUTADO, PROCEDE CONCEDERLA CON ESOS ALCANCES SÓLO SI ELLO TIENE EFECTOS PROVISIONALES Y NO PLENOS. Registro digital: 2024344. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materias(s): Común. Tesis: I.11o.C. J/5 K (11a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Marzo de 2022, Tomo IV, página 2911. Tipo: Jurisprudencia

definitiva que se dicte en el juicio de amparo principal en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo.

Por ello, es de concluirse que la suspensión otorgada restablecerá de manera **provisional** al actor en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio contencioso.

3. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 184, 204 Y 205 DEL CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, RELATIVOS A LAS MEDIDAS CAUTELARES EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

De un análisis al Código Procesa Administrativo, se advierte que no existe una facultad robusta que permita a las autoridades emitir medidas cautelares al inicio o durante la sustanciación de procedimientos administrativos. Se estima necesario realizar las modificaciones pertinentes con la finalidad de otorgar mayores herramientas al Estado para dictar medidas cautelares.

El Código habla de dos tipos de medidas cautelares. Las provisionales al inicio del procedimiento y las de seguridad posteriores a las visitas de verificación. Se sugiere homologar dichas medidas para evitar antinomias. En ese sentido se propone dotar al Estado de facultades para que dicte medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo y no solo posterior a visitas de verificación.

En ese sentido, se proponen las siguientes modificaciones normativas:

CODIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO.

Texto vigente	Propuesta de Reforma
ARTÍCULO 184. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes	ARTÍCULO 184. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales y de seguridad necesarias para resguardar el interés social y el orden público, así como

administrativas de la materia, y en su caso, en el presente Código para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

Capítulo VII Medidas de Seguridad

ARTÍCULO 204. Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas.



ARTÍCULO 205. Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieran suficientes elementos de juicio para ello.

Capítulo VII.

Medidas **provisionales** y de seguridad

ARTÍCULO 204. Se consideran medidas **provisionales** y de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud, la seguridad pública **y en el cumplimiento de la normatividad referente a actividades reguladas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.**

Las medidas cautelares y de seguridad se establecerán en cada caso por la autoridad, fundando y motivando su resolución.

ARTÍCULO 205. Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, **así como al iniciar o durante el procedimiento administrativo**, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, o con la finalidad de proteger el **entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas o al interés público.**

Las medidas provisionales y de seguridad deberán ser notificadas al interesado. De implicar acciones a cargo de éste, se le otorgará un plazo adecuado para su realización.

Dichas medidas tendrán la duración

	estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.
--	--

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto y fundado la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en su numeral 61, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en su artículo 130, le confieren a los Ciudadanos del Estado, la facultad para iniciar o modificar Leyes ante el Congreso Local, en ese tenor, se somete a la consideración, discusión y en su caso aprobación de la Honorable Legislatura del Estado, el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA AL CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.



ÚNICO: Se reforman, la fracción II, del artículo 24; se reforma el artículo 260 al adicionar dos párrafos quedando establecidos como penúltimo y último párrafos; se reforma el artículo 264 al adicionar un párrafo el cual queda establecido como último párrafo; así como se reforma el primer párrafo del artículo 268; así como y 184, 204 y 205, todos del Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí.

ARTÍCULO 24. ...

[...]

II. De **cinco años** cuando sean las autoridades las que impugnen una resolución administrativa o fiscal favorable a los particulares, por considerar que lesiona a la administración pública o al interés público, contado a partir de la fecha de la resolución impugnada; **salvo que se hubieran generado efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso podrá demandarse la nulidad en cualquier época,**

pero los efectos de la sentencia únicamente se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

[...]

ARTÍCULO 184. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales **y de seguridad** necesarias para resguardar el interés social y el orden público, así como para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieran suficientes elementos de juicio para ello.

ARTÍCULO 204. Se consideran medidas **provisionales** y de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud, la seguridad pública **y en el cumplimiento de la normatividad referente a actividades reguladas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.**

Las medidas cautelares y de seguridad se establecerán en cada caso por la autoridad, fundando y motivando su resolución.

ARTÍCULO 205. Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, **así como al iniciar o durante el procedimiento administrativo**, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, o con la finalidad de proteger el **entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas o al interés público.**

Las medidas provisionales y de seguridad deberán ser notificadas al interesado. De implicar acciones a cargo de éste, se le otorgará un plazo adecuado para su realización.

Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

ARTÍCULO 260. ...

...

...

Tratándose del juicio de lesividad, la autoridad promovente podrá solicitar la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto de cuya lesividad se trate, así como la aplicación de otras medidas cautelares.

Estas serán otorgadas siempre que de continuarse con las actividades se afecte el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas o al interés público.

ARTÍCULO 264. ...

...

...



Las autoridades de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí centralizada o paraestatal; así como de los municipios están exentas de otorgar las garantías que esta Ley exige.

ARTÍCULO 268. De ser jurídica y materialmente posible, la suspensión restablecerá provisionalmente al actor en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio contencioso.

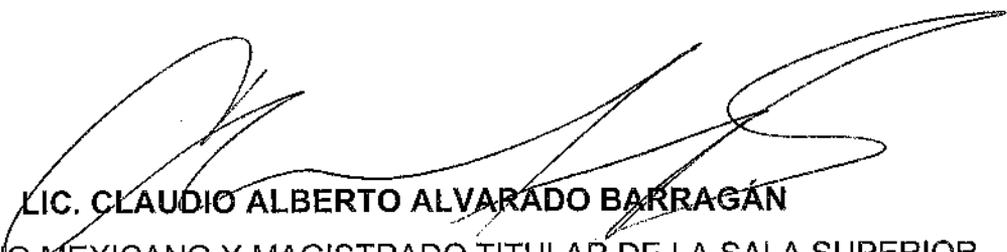
[...].

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente reforma y adición entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado "Plan de San Luis".

SEGUNDO. En un término no mayor a noventa días, se deberán efectuar las adecuaciones administrativas que en su caso sean necesarias.

ATENTAMENTE



LIC. CLAUDIO ALBERTO ALVARADO BARRAGÁN

CIUDADANO MEXICANO Y MAGISTRADO TITULAR DE LA SALA SUPERIOR
UNITARIA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE SAN
LUIS POTOSÍ.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS RELATIVOS A LA REFORMA A LA FRACCIÓN II, DEL ARTÍCULO 24 DEL CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. ----- PAGINA 1

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS RELATIVOS A LA REFORMA AL ARTÍCULO 260 AL ADICIONAR DOS PÁRRAFOS QUEDANDO ESTABLECIDOS COMO PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS; SE REFORMA EL ARTÍCULO 264 AL ADICIONAR UN PÁRRAFO EL CUAL QUEDA ESTABLECIDO COMO ÚLTIMO PÁRRAFO; ASÍ COMO SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 268, TODOS DEL CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. ----- PÁGINA 21

3. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 184, 204 Y 205 DEL CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, RELATIVOS A LAS MEDIDAS CAUTELARES EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. -----
----- PÁGINA 41