



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***“ANÁLISIS DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCESO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE  
MICHOACÁN”***

TESIS

QUE PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

LICENCIADO JESÚS SANTOS VELÁZQUEZ GUERRERO

ASESOR:

Dr. ALFREDO LAURO VERA AMAYA

MORELIA, MICHOACÁN

NOVIEMBRE DE 2011

# ÍNDICE

Pág.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	III
---------------------------	-----

## **CAPÍTULO PRIMERO LA CARGA DE LA PRUEBA**

1.1. Generalidades de la prueba .....	8
1.2. La carga de la prueba .....	15
1.3. La integración de la <i>litis</i> en los procesos jurisdiccionales.....	34
1.4. La relevancia de las presunciones en la prueba .....	42

## **CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**

2.1. Antecedentes históricos de los tribunales administrativos en México .....	52
2.2. Antecedentes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán .....	62
2.3. Naturaleza jurídica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.....	74

## **CAPÍTULO TERCERO EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN TÉRMINOS DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**

3.1. El proceso contencioso administrativo o juicio de nulidad .....	81
3.2. Las etapas iniciales del juicio de nulidad: expositiva e instrucción .....	84

<b>3.3. Las etapas finales del proceso contencioso administrativo:</b>	
conclusiva y ejecución .....	99

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCESO**  
**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MICHOACÁN**

<b>4.1. Carga probatoria en relación con el acto o resolución</b>	
administrativa impugnada.....	118
<b>4.2. Cargas probatorias en la negativa ficta .....</b>	<b>136</b>
<b>4.3. El débito probatorio en relación con la notificación por</b>	
correo certificado. La carga de la prueba corresponde a la	
autoridad demandada .....	143

CONCLUSIONES .....	147
PROPUESTA.....	152
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	155
ANEXOS NORMATIVOS Y TESIS .....	161

## INTRODUCCIÓN

Por vivir en sociedad, las personas se encuentran expuestas a diversos problemas que afectan su esfera jurídica. El remedio para esos problemas es de vital importancia para el mantenimiento del Estado de Derecho. La solución de los litigios constituye la encomienda principal de los órganos jurisdiccionales implantados por el Estado, los cuales poseen las facultades necesarias para hacer cumplir sus sentencias, incluso a través de recursos coercitivos, al gozar de una facultad de imperio.

A partir de 2008, la jurisdicción contenciosa administrativa del Estado de Michoacán quedó a cargo del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad. Sin embargo, debido a su reciente creación, esta institución ha afrontado una problemática diversa, no sólo en cuanto a la aplicación del derecho, sino en su interpretación jurídica.

Uno de ellos corresponde resolver no sólo a los integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, sino a cualquier operador jurídico que incurriere en el ámbito del proceso contencioso administrativo. Se trata de la determinación de la carga procesal y enfocada principalmente a la prueba.

El *onus probandi* viene a ser uno de los aspectos procesales que requiere de mayor cuidado para los contendientes, ya que a través de su determinación se decide en definitiva la procedencia o improcedencia de sus respectivas pretensiones, las que se manifiestan durante el proceso contencioso administrativo, llámese su papel el de actor o el de autoridad demandada.

La idea principal de este trabajo consiste en ofrecer el estudio de un tema de indudable importancia para la práctica jurisdiccional: la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. De este estudio se espera sirva de pauta para los diferentes operadores jurídicos acerca de un aspecto tan trascendente como el mencionado.

Su importancia queda de manifiesto ante la existencia de multitud de casos en los cuales, por circunstancias diversas, las partes no logran probar los hechos fundamentales en que sustentan su posición en juicio. No obstante esta insuficiencia, resulta necesario que el órgano jurisdiccional asuma una decisión que ponga fin al conflicto. Ésta la adoptará principalmente a través de la aplicación supletoria de un código adjetivo –el Código de Procedimientos Civiles del Estado- que varía en relación con el proceso contencioso administrativo acerca de los supuestos aplicables.

Se parte, por tanto, del hecho de que los artículos 343 y 344 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria al Código de Justicia Administrativa del Estado, establecen la regla general de la carga de la prueba que se aplicará en el proceso contencioso administrativo del Estado. Dadas las características propias del juicio de nulidad, se pueden identificar diversas hipótesis fácticas y normativas que pueden generar una conformación diversa en la carga de la prueba atribuida a las partes contendientes, hecho que, para el propósito de regular la institución jurídica que se estudia, vuelve insuficiente tal normatividad.

De lo anterior se deriva la importancia de estudiar, además de las teorías acerca de la carga de la prueba y la ajustable en el Código de Justicia Administrativa del Estado, la figura de la carga de prueba en los

ordenamientos jurídicos aplicables al juicio de nulidad en Michoacán, como son los códigos de Justicia Administrativa y de Procedimientos Civiles del Estado. Este análisis puede traer como consecuencia una garantía de mejor impartición de justicia en el derecho administrativo, para beneficio de los justiciables, ya que ellos podrán conocer de una forma más concreta su carga probatoria en el propio juicio de nulidad.

Con esa finalidad, en el primer capítulo se realiza un análisis de los aspectos generales de la carga de la prueba (concepto y generalidades), así como los principales aspectos relacionados con ésta, en los términos del Código de Justicia Administrativa del Estado. En el segundo capítulo, se expone un estudio somero sobre los antecedentes históricos de los tribunales contenciosos administrativos en el país, y se aboca en forma primordial al origen del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, ya que los problemas detectados corresponden a éste órgano.

Dentro del tercer capítulo se examinan en su integridad las etapas del proceso contencioso administrativo que regula el Código de Justicia Administrativa del Estado, las cuales son importantes por el carácter dinámico de la fijación de la carga de la prueba, tal como se observará en el desarrollo de la investigación. El capítulo cuarto presenta el desarrollo de una investigación sobre los diversos supuestos que se pueden generar en el desarrollo del proceso contencioso administrativo, con el fin de fijar la carga de la prueba para las partes.

En el apartado de conclusiones se destacan los aspectos más importantes de todos los capítulos anteriores, con lo cual finaliza el estudio de las figuras jurídicas trascendentes para los fines del presente trabajo de

investigación, relacionados con la carga probatoria durante el proceso contencioso administrativo.

El trabajo finaliza con un apartado de propuestas, donde se señala la causa por la cual se considera el hecho de que dentro de la regulación del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, la figura jurídica de la carga no se encuentra bien delimitada. Esta insuficiencia ocasiona una inseguridad jurídica para los justiciables, razón por la cual se propone una adición que la supla y otorgue así una garantía de seguridad jurídica a las partes del proceso.

Si se atiende a la estructura fundamental que en el aspecto metodológico cualquier trabajo de investigación debe respetar, así como se toma en consideración la incertidumbre sobre un modelo universal para su aplicación, resulta indispensable señalar que en la elaboración del trabajo se siguieron los lineamientos trazados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que se reflejan en su obra *Los lineamientos y criterios del proceso editorial*.



## CAPÍTULO PRIMERO LA CARGA DE LA PRUEBA

*El que renuncia a un derecho, solamente se quita de en medio para poder gozar del mismo sin impedimento de su parte.*

Thomas Hobbes (1588 -1679).  
Filósofo y tratadista político inglés.

**Sumario:** **1.1** Generalidades de la prueba. **1.2** La carga de la prueba. **1.3** La integración de la *litis* en los procesos jurisdiccionales. **1.4** La relevancia de las presunciones en la prueba.

En este capítulo se estudian varios aspectos importantes relacionados no sólo con la carga de la prueba, sino con la prueba en sí misma. Entre ellos se abordan las generalidades propias de la prueba, su concepto y su importancia, y los sujetos a que ella corresponde.

En concordancia con la carga probatoria se emprende el estudio de sus elementos: los sujetos con el deber de aportarlas, y las diversas teorías elaboradas para solucionar un problema tan importante dentro del proceso. Se tocan, además, dos figuras jurídicas muy vinculadas con la carga probatoria, como son: la integración de la *litis* y las presunciones. Se incluye la cita de los aspectos más importantes que pueden trascender a los derechos de las partes, al contender dentro de un proceso jurisdiccional.





## 1.1 Generalidades de la prueba

Antes de iniciar el análisis del tema, es necesario aclarar que la jurisdicción constituye la facultad otorgada por el Estado a los órganos jurisdiccionales para aplicar el derecho en un supuesto determinado, aun si esa facultad actualmente no sólo está encomendada a los órganos jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial, ya sea estatal o federal, sino también a aquellos pertenecientes al Poder Ejecutivo, como son las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Agrarios, e inclusive a los órganos autónomos (como es el caso del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán).

La función jurisdiccional en ciertos procesos se halla íntimamente relacionada con la figura de la acción. Existen órganos jurisdiccionales que no pueden desarrollar ésta, como los juzgados civiles, los tribunales contenciosos administrativos y los tribunales laborales, sino sólo a iniciativa de parte. Desde esta perspectiva, es preciso señalar que la acción debe ser entendida como un “medio para obtener a través del procedimiento jurisdiccional, la constitución o declaración de un derecho que pertenece al actor”.<sup>1</sup>

Esto es así debido a que la...

...acción es un derecho distinto del derecho subjetivo que protege, pero no independiente de él y autónomo. . . ya que los efectos que produce el ejercicio de la acción sobre el derecho subjetivo puede explicarse más bien, refiriéndose a las resoluciones judiciales que

---

<sup>1</sup> Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, *Técnica para la elaboración de una sentencia de amparo directo*, 4ª ed. 4ª, México, Porrúa, 2009, p. 25.



son las que, en realidad, modifican, en pro o en contra, el derecho subjetivo, en tanto que lo declaran, lo reconocen o lo niegan.<sup>2</sup>

Además, resulta pertinente distinguir entre proceso y procedimiento: el primero constituye una serie de actos estrechamente concatenados cuyo objeto consiste en alcanzar un mismo fin: obtener una resolución por parte del órgano jurisdiccional. A su vez, el procedimiento está conformado por todos los actos que se realizan en el desarrollo del proceso iniciado a causa de la existencia de un conflicto entre dos partes, el cual necesita ser resuelto.<sup>3</sup>

Expresado en forma breve, el proceso puede ser considerado como el todo, y el procedimiento como una serie de partes para llegar al todo; en consecuencia, no puede existir un proceso sin procedimientos, porque ambos están siempre vinculados. Un ejemplo claro se observa en el propio Código de Procedimientos Civiles del Estado, que contiene una serie de procedimientos, si bien su materia principal son los procesos, ya sean éstos ordinarios, sumarios o sumarísimos.

En relación con el proceso –sin tratar de agotar el tema- tiene pertinencia establecer que se halla integrado por varias etapas: la postulatoria, la probatoria, la conclusiva, la resolución, la impugnativa y, en algunos casos, la ejecutiva. De lo expuesto hasta aquí se puede encontrar

---

<sup>2</sup> Pallares, Eduardo, *Tratado de las acciones civiles*, 12ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 37.

<sup>3</sup> Suprema Corte de Justicia de La Nación, *Elementos de teoría general del proceso*, 6ª reimpresión, México, 2009, Manual del Justiciable, pp. 13 y 14.



un elemento común que influye en todas estas etapas, ya sea de manera directa o indirecta: la carga de la prueba.

Se tiene que la prueba es uno de los aspectos más trascendentes del derecho procesal, ya que se refiere a una necesidad que tienen las partes contendientes en un proceso en el sentido de persuadir al órgano jurisdiccional sobre la verdad de sus afirmaciones y la procedencia de sus pretensiones. Por esta razón, se resalta la trascendencia de las pruebas en los procesos jurisdiccionales, pues de ellas depende el resultado de la sentencia que se emita.<sup>4</sup>

El procesalista Ovalle Favela ha sostenido que las pruebas son todos aquellos actos procesales que las partes y el juez realizan durante el desarrollo del proceso para alcanzar a acreditar las pretensiones planteadas por las partes en juicio. Esto no significa que dicha designación –la de *pruebas*– les reste importancia, si con ellas se logra o no ese fin. Específicamente, la eficacia de la prueba depende del estudio que realice el propio órgano jurisdiccional.<sup>5</sup>

En criterio de Michele Taruffo, la prueba...

---

<sup>4</sup> De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Derecho Procesal Civil*, 24ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 264.

<sup>5</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 7ª ed., México, Harla, 1996, p. 107.



*Análisis de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo en el Estado de Michoacán*

---

...se define en función de la regulación legal del fenómeno probatorio, pero esta regulación legal cubre un área limitada –es variable en los distintos ordenamientos- de ese fenómeno.<sup>6</sup>

Por tanto, una vez analizadas diferentes definiciones relacionados con la prueba, se puede concluir que ésta es todo aquello que el órgano jurisdiccional tomó como base dentro de la resolución, y que fueron aportadas por las partes para declarar la procedencia o improcedencia de las pretensiones de los litigantes. No obstante, es de explorado derecho que en ocasiones no sólo el actor y el demandado están en aptitud de allegar medios probatorios al juicio. Efectivamente, los códigos que regulan los procesos jurisdiccionales han otorgado al órgano jurisdiccional la facultad de allegarse éstos, con el objeto de proveer mejor dentro de juicio.

Sobre otro aspecto de la prueba, su objeto consiste en acreditar los enunciados sobre ciertos hechos, no acerca de todos los hechos en general, sino sólo respecto a aquellos que están controvertidos por las

---

<sup>6</sup> En ese sentido, se tiene que dicho autor hace la siguiente explicación: “Esta situación se explica con especial claridad en la doctrina del *common law*, a través de la distinción y la confrontación del principio *free proof* y las reglas que integran el *law of evidence*”.

Por *free proof* “se entiende que, salvo en el caso de que existan normas específicas, la prueba es libre, en el sentido de que todo elemento relevante puede ser empleado sobre la base de los cánones del sentido común y de la racionalidad, para probar los hechos; esta libertad corresponde a las partes, que tienen que poder usar en el proceso cualquier elemento de prueba relevante, y al juez, que tiene que poder determinar los hechos mediante una valoración racional (y, por tanto, no vinculada más que a los cánones de la racionalidad) de las pruebas adquiridas en juicio. Se reconoce, por otra parte, que el principio de *free proof* no puede encontrar aplicación absoluta en los ordenamientos jurídicos concretos y opera, por tanto, únicamente de forma tendencial, dado que debe ser ponderado con otros principios y valores cuya ejecución se produce a través de las normas que integran la reglamentación jurídica de la prueba. Está claro, sin embargo, que el *law of evidence* no contradice y no excluye radicalmente el principio de *free proof*, sino que únicamente lo limita y, en alguna medida, superpone criterios jurídicos de la racionalidad y del sentido común. De ahí la tendencia a definir el papel y la función de *law of evidence* mediante metáforas que ponen en evidencia su parcialidad y marginalidad y, especialmente, su complementariedad respecto del vastísimo territorio dominado únicamente por los cánones generales del razonamiento racional”. Taruffo, Michele, *La prueba de los hechos*, 2ª ed., España, Trotta, 2005, p. 357.



partes. Los hechos que son aceptados por éstas no tienen por qué ser incluidos en un ofrecimiento de pruebas, pues así sólo se retardaría la emisión de la resolución que deberá pronunciar el órgano jurisdiccional en el litigio planteado por las partes.

Por tanto, si una de las partes –actor o demandado- prueba un enunciado planteado y controvertido por su contraria, el juez (representante del órgano jurisdiccional), debe dar por sucedida la hipótesis fáctica proyectada por ésa en el escrito que conformó la *litis* del juicio, y sobre la cual se fijó la carga de prueba. Ésta deberá reflejarse en la resolución que se emita.

Si se toma la línea trazada por la autora Marina Gascón Abellán, se asumen algunas distinciones en cuanto a la terminología de la prueba que resultan de trascendencia dentro de todo el proceso jurisdiccional, en particular en la elaboración de la sentencia. Por medio de esta distinción se pueden utilizar correctamente las diferentes acepciones que se utilizarán y tienen relación con esa figura jurídica. Ellas son:

*a. En primer término, se basa en el descubrimiento-contexto de justificación: medios de prueba, procedimientos probatorios y pruebas en sentido estricto.* Sobre este aspecto, señala que los medios probatorios pueden ser estudiados bajo dos tipos de contextos, el de descubrimiento o el de justificación, bajo los cuales su término cambia.

La prueba bajo el contexto de descubrimiento se refiere al camino de la formulación de argumentos verdaderos; en tanto, la segunda se basa únicamente en la justificación de los argumentos. En tal sentido, la autora



señala que la prueba incluye todo aquel medio que permite el conocimiento de los hechos motivo de la *litis*, y el procedimiento probatorio viene a ser el conocimiento que se adquirió por conducto de las pruebas. No obstante, Gascón Abellán concluye que prueba en sentido estricto se refiere a la vinculación de los medios de prueba y el procedimiento probatorio.

*b. En segundo término, se encuentran los tipos de procedimientos probatorios: prueba directa, indirecta y deductiva.* En relación con la primera se menciona que es aquella que proporciona un conocimiento directo al juzgador sobre el hecho por probar, a través de cualquiera de sus sentidos. La deductiva se refiere a un procedimiento propio del juzgador, obtenido sobre hechos ciertos para llegar a otros sobre los cuales se ignoraba su veracidad. Por último, la indirecta se refiere a un conocimiento adquirido por medio del procedimiento de inducción.

*c. Finalmente, la distinción se encuentra en el sentido de los tipos de pruebas en sentido estricto: constancias, conclusiones e hipótesis; pruebas y enunciados probatorios; pruebas plenas y no plenas.* Las constancias son derivaciones propias de las pruebas directas y se tienen por ciertas al provenir de un conocimiento del juzgador. A su vez, las conclusiones se refieren a las pruebas obtenidas por pruebas deductivas. Éstas dependen mucho de las premisas propuestas para llegar a la deducción. En relación con la hipótesis, ésta consiste en aquellas razones obtenidas de las denominadas indiciarias, y su valor dependerá del resultado al que llegue el órgano jurisdiccional.



De acuerdo con esta distinción, se deduce que la prueba es sólo el resultado de un procedimiento probatorio denominado enunciado fáctico. En tanto un enunciado probatorio consiste en un enunciado fáctico probado durante el procedimiento probatorio, el cual fue base de otro enunciado principal. A los elementos de esta clase se les denomina elementos de prueba. En consecuencia, cualquier prueba puede constituir, al ser elemento probatorio, un elemento dentro del procedimiento deductivo o inductivo que realice el órgano jurisdiccional.

Por último, señala que la prueba plena es aquella con pleno valor independiente, y es suficiente para fundar la decisión final del juicio. Así mismo, la no plena no posee pleno valor ni es suficiente para sostener el sentido de una sentencia, pues necesita el apoyo de un procedimiento probatorio.<sup>7</sup>

En resumen, se tiene que la prueba es uno de los instrumentos más importantes para las partes y para el órgano jurisdiccional, ya que constituye el medio por el cual se hace saber al juzgador la veracidad de las afirmaciones que se sostienen en las posturas de los contendientes. Ella trasciende a sus pretensiones, de manera que el órgano jurisdiccional resolverá la controversia planteada con base en lo acreditado en autos.

Igualmente se puede concluir que el manejo correcto de los términos de la prueba es indispensable para dar a conocer el sentido de la resolución y de las pretensiones de los litigantes. Esto sucede, en razón de que no se puede confundir un procedimiento probatorio con un enunciado probatorio.

---

<sup>7</sup> Gascón Abellán, Marina, *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba*, España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1999, pp. 83-87.



Su manejo correcto puede clarificar y legitimar la decisión final pronunciada por el juzgador.

## I. 2 Carga de la prueba

Para el procesalista Fairén Guillén, la carga de la prueba...

...es una consecuencia de la falta de prueba. Cuando en procesos, las partes no aportan espontáneamente los elementos probatorios (no importa cuáles: el caso es que reconstruyan el supuesto de hecho acertadamente), la ley indica a cuál de ellas corresponde probar cada hecho determinado, ya que, al final del proceso, el juez no puede sentenciar *non liquet* (Sentís Melendo, Micheli, Gómez Orbeneja, Prieto Castro). Por tanto, de esa idea ya se puede extraer que la carga de la prueba, por falta de prueba previa, se halla en íntima relación con la vigencia de los sistemas oficial o dispositivo-intraprocesal.<sup>8</sup>

Mientras para Ovalle Favela, con la carga de la prueba es posible fijar cuál de las partes estuvo obligada durante el desarrollo del proceso a proponer, preparar y aportar las pruebas, y a soportar las consecuencias de su conducta procesal. Este autor precisa en términos claros que la institución jurídica de la carga de la prueba fija la postura de a cuál de las partes le corresponde probar.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Fairén Guillén, Víctor, *Teoría general del Derecho Procesal*, México, UNAM-Instituto Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 445.

<sup>9</sup> Ovalle Favela, José. *Op. cit.* Nota 5, p. 109.





En términos de los conceptos citados, se puede concluir que la carga de la prueba constituye una de las facultades procesales que poseen las partes en el desarrollo del proceso jurisdiccional, con el fin de imponer la base de su pretensión con el objeto de su procedencia. De esta manera cumpliría con los imperativos establecidos en los ordenamientos legales. Resulta cierto, además, que lo asentado en este tema viene a ser la parte toral de la investigación, y de ahí se deriva su corta extensión. Lo primordial de su desarrollo se expresará en todo el trabajo. Sin embargo, esta característica no es limitante para poder abordar otros aspectos propios del tema que guardan relación entre sí.

Desde esta perspectiva se analiza y responde a una pregunta muy pronunciada por las partes –el actor, el demandado y el juez- la cual se puede manifestar así: **¿Quién debe probar?**, ya que de esta pregunta va a depender cómo se va a fijar la carga probatoria a las partes dentro del proceso jurisdiccional. Desde otro punto de vista, la fijación de la postura sobre a cuál contendiente le corresponde probar el hecho alegado o sustento de sus pretensiones, constituye uno de los problemas más importantes que se presenta en todo proceso jurisdiccional dentro de la carga de la prueba. La causa de su importancia radica en que cada ordenamiento procesal posee sus propias peculiaridades y situaciones en cuanto a su fijación, sin que esta afirmación implique que no tengan todos ellos, como punto de partida, la misma generalidad.

El maestro Giuseppe Chiovenda señala, acerca de este aspecto, que...



...hasta que el actor no ha probado los hechos que son el fundamento de su demanda, puede el demandado limitarse a negar pura y simplemente, sin que pese carga alguna de prueba sobre él. No debe decirse que los hechos negativos no pueden probarse; lo que hay es que la simple negación de los hechos afirmados por la otra parte no se expone a ninguna carga de prueba. Aun en el caso de negación indirecta, esto es, de afirmación de un hecho incompatible con el deducido por el actor (negación *per positionem*), el demandado no debe por el momento probar el hecho por él deducido; porque, si bien afirma un hecho independiente, lo hace para negar el hecho constitutivo del derecho del actor, y no sólo para oponerse a sus efectos jurídicos.<sup>10</sup>

#### El citado autor concluye:

...sólo desde el momento que el autor haya aportado pruebas idóneas para demostrar la existencia del hecho constitutivo de su derecho, el demandado tendrá necesidad de proceder por su parte a la prueba. Pero a su vez esto puede hacerse con dos intenciones diferentes: a) O el demandado intenta sólo, como decimos, probar los hechos que acrediten la inexistencia del hecho probado por el actor, de modo directo o indirecto (los llamados hechos simples o motivos), y tenemos la simple prueba contraria o contraprueba. O b) El demandado, sin rechazar el hecho probado por el actor, afirma y prueba otro que invalida los efectos jurídicos de aquél, y en este caso la verdadera prueba del demandado, la prueba de la excepción. . . La cuestión de la carga de la prueba se reduce, por consiguiente, en el caso concreto, a establecer cuáles son los hechos que considerados como existentes por el juez deben bastar para inducirlo a estimar la demanda (constitutivos).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Chiovenda Giuseppe, *Curso de Derecho Procesal Civil*, México, Harla, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, t. 6, p. 339.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 399.



No obstante lo señalado por Chiovenda, el procesalista Arellano García considera que...

...como sucede con toda carga procesal, no es una obligación jurídica para las partes probar los hechos que ellas han aducido pero, en cambio, sí constituye una carga pues, deberán probar los hechos si tienen interés en la obtención de un fallo que sea favorable a sus intereses.<sup>12</sup>

De lo anterior se puede concluir, en coincidencia con el principio de derecho que reza: *el juez conoce el derecho; nárrame los hechos y te daré el derecho* (proverbio latino: *jus novit curia; narra mihi factum, dado tibi jus*), y sostener que...

...de este principio se deduce la innecesaria prueba del derecho, pues siendo los jueces técnicos en materia jurídica tienen obligación de conocer las normas invocadas por las partes, por lo que éstas no tienen obligación alguna de demostrar ni su existencia, ni su vigencia. En otras palabras, se presume que los jueces conocen el derecho, incluyendo el de toda la Federación.<sup>13</sup>

No obsta, sin embargo, sostener que los sistemas de la carga de la prueba, desde tiempos del maestro Piero Calamandrei, no han logrado

---

<sup>12</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, 9ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 238.

<sup>13</sup> Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*. 14ª ed., México, Porrúa, 1992, p. 95.



colmar todos los problemas que surgen en la práctica cotidiana durante el desarrollo de los procesos jurisdiccionales. Ése autor lo menciona así:

...un sistema semejante no es, en general, el de nuestro proceso, fundado en la distribución legal de la carga de la prueba; y, sin embargo, también en nuestro proceso hay numerosas grietas a través de las cuales puede ocurrir que la alegación de la parte venga a ejercer por sí misma, por su sola verosimilitud y credibilidad, una eficacia probatoria peculiar, así sea indirecta.<sup>14</sup>

Las deficiencias resaltadas por el maestro Calamandrei son aplicables también, hoy en día, a todos los procesos jurisdiccionales, sobre todo al proceso contencioso administrativo que se tramita en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Así quedará expuesto en líneas siguientes, al estudiar en particular la carga de la prueba y sus diversos supuestos, donde bien se puede aplicar.

En relación con la carga de la prueba es de conocimiento general que durante un proceso jurisdiccional las partes no solamente plantean afirmaciones en sus posturas sostenidas ante los juzgadores, sino también hechos negativos. De esta manera surge otro problema para fijar la carga de la prueba, la cual consiste en la **prueba de los hechos negativos**.

La prueba debe referirse a los hechos afirmados por las partes, de donde resulta que, de inicio, se puede llegar a afirmar que la negación de

---

<sup>14</sup> Calamandrei, Piero. *Derecho Procesal Civil*, México, Harla, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, vol. 2, p. 278.



los hechos no requiere prueba, pues basta alegarla. La demostración de su existencia correspondería a quien la exprese, es decir, a la contraparte de quien alega determinado hecho. Esta proposición es exacta si se refiere únicamente a hechos sostenidos por el actor y negados por el demandado, mas difiere cuando se alega la omisión o existencia de un hecho como fundamento de una acción o de una excepción. En la omisión se afirma la inejecución de una prestación debida; en la inexistencia se afirma la ausencia de un hecho constitutivo o la falta de un requisito esencial del mismo.<sup>15</sup>

La negativa en la acción o en la excepción puede ser de tres tipos: de derecho, de cualidad y de hecho. La primera es aquella por la cual se afirma que una cosa no es conforme al derecho. La negativa de cualidad se presenta cuando se niega a una persona una cualidad determinada. Y la negativa de hecho puede ser simple o calificada.

La de derecho no determina tiempo, lugar ni circunstancia alguna, por ejemplo no haber contraído la obligación o no haber ejecutado un acto. Se produce cuando el demandado niega el hecho constitutivo afirmado por el actor. En la segunda, la negación importa una afirmativa.<sup>16</sup>

De lo hasta aquí señalado se tiene que a través de la carga de la prueba se establece quién está obligado a probar, y destaca que el que afirma o invoca un hecho constitutivo, impeditivo, modificativo o extintivo como fundamento de la acción o excepción, tendrá necesariamente que demostrarlo.

---

<sup>15</sup> Vizcarra Dávalos, José, *Teoría general del proceso*, 7ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 213.

<sup>16</sup> Vizcarra Dávalos, José. *Op. cit.* Nota 15, p. 214.



*A contrario sensu*, quien niega no estaría obligado a probar, lo cual en principio es válido. Mas cabe señalar que existen algunos casos excepcionales en los cuales una negativa implica, para quien la sostiene, una afirmación, y por tanto, la obligación de probarla. Este hecho provoca la inversión de la carga de la prueba, y el que niega está obligado a probar, cuando su negación implica una afirmación.

Ejemplo de lo anterior se puede observar en casos donde una de las partes alega que el cumplimiento de una obligación está pendiente de realizarse, mientras su contraparte sostiene ya no estar obligada, tácita o implícitamente, a la misma, y sostiene haber cumplido con la prestación reclamada. Otra muestra se encuentra cuando alguna de las partes niega a su contrario la capacidad del colitigante, y resalta, por ejemplo, el principio de que toda persona mayor de edad tiene capacidad para hacer valer por sí misma sus derechos y obligaciones y actuar ante autoridad jurisdiccional. De esta forma, quien niegue tal presunción deberá demostrar la incapacidad del otro.

Los ejemplos enunciados se refieren sólo a unos pocos casos que se pueden originar durante procesos jurisdiccionales. Las partes pueden alegar hechos negativos con el objeto de obtener la procedencia de sus pretensiones. Sin embargo, corresponderá a quien lleve a cabo ese tipo de alegatos, el probarlos, en razón de que por sí mismos contienen una afirmación correspondiente a una carga probatoria.

Una vez abordados los aspectos más generales de la carga de la prueba, no se puede dejar de lado otro de los más trascendentes: el que se



refiere a las **teorías sobre la distribución de la carga probatoria**. Como tema de estudio por parte de las teorías sobre la distribución de la carga de la prueba, éste es uno de los muchos desarrollados por el maestro Hernando Devis Echandía.<sup>17</sup> Su posición será, por tanto, adoptada en las siguientes líneas, que la resumen para su correcta comprensión.

Las teorías que el maestro Hernando Devis Echandía cita sobre la carga de la prueba son:

a. *Tesis según la cual la carga es una categoría de obligación*. Ésta, considera ese autor, no ha tenido éxito en el pensamiento jurídico contemporáneo, ya que desde hace largos años es rechazada por la gran mayoría de los autores.<sup>18</sup>

b. *Tesis que considera la carga como un vínculo jurídico impuesto para la protección del interés público*. Tal posición sostiene que es imposible desvincular a la carga del interés de la parte en su cumplimiento, a pesar del fin genérico de interés público que persigue el proceso. Ya sea porque se le considere desde el aspecto pasivo de acto necesario para evitar un perjuicio, o desde el activo, como acto permitido para obtener un beneficio.<sup>19</sup>

c. *Tesis que define la carga como un deber libre de las partes*. Se considera de esa forma en razón de que los efectos previstos en la norma representan los fines exclusivos o las causas finales del obrar del sujeto. Esto significa que, si el sujeto adopta la conducta que sirve de presupuesto

---

<sup>17</sup> Devis Echandía, Hernando, *Teoría general de la prueba judicial*, Argentina, Víctor P. De Zavalía Editor, 1979, t. I, pp. 395-419.

<sup>18</sup> Devis Echandía, Hernando. *Op. cit.* Nota 17, p. 396.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 398.



para la aplicación de la norma, lo hace exclusivamente porque de esa forma consigue un resultado favorable, aun sin ser obligado a obrar en tal sentido. Libremente podría adoptar la conducta contraria y someterse a la pérdida de ese beneficio. Por esta razón la noción de deber libre se presenta al lado de los mandatos jurídicos. Como conclusión, la carga vendría a ser, en estos casos, una especie de deber libre.<sup>20</sup>

d. *Tesis que radica la noción de carga en la titularidad del interés que existe en su observancia.* Lo anterior se debe a que el interés radica en cabeza de la persona que la soporta, ya que su observancia le es favorable. Esta tesis resume la afirmación de que la obligación se cumple en interés ajeno, y la carga, en interés propio, por lo que la última debe obedecerse si se pretende obtener resultado benéfico para el sujeto gravado con ella, o si se pretende evitar una consecuencia fatal o adversa.<sup>21</sup>

e. *Tesis que diferencia la carga de la obligación.* Aquí distingue la obligación de la carga, y estructura su noción sobre cuatro bases: *i.* Su carácter de acto necesario (jurídicamente), en oposición al de acto debido que tenía aquella; *ii.* El distinto interés (ajeno o propio) en que se cumple el acto. Esto significa que la carga se cumple en interés propio y la obligación en interés ajeno (del acreedor). *iii.* La sanción diferente que acarrea el incumplimiento (de índole jurídico, para la obligación; simplemente económica, para la carga, y la consecuencia adversa que sufre el sujeto). *iiii.* El carácter ilícito del incumplimiento de la obligación, y lícito de la inobservancia de la carga. Se otorga a la carga un sentido pasivo, al

---

<sup>20</sup> Devis Echandía, Hernando. *Op. cit.* Nota 17, p. 398.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 400.





colocarla dentro del grupo de relaciones jurídicas pasivas, al lado de la obligación, con su entidad propia. Esto es, sin confundirla con la segunda.<sup>22</sup>

f. *Tesis que distingue la carga de la obligación y el diferente interés que en ella radica.* Esta tesis da mayor realce a la libertad del sujeto de la carga, pero se le asigna el carácter de imperativo del propio interés. Posee cierta similitud con la tesis anterior, pues establece una diferencia entre el interés ajeno, satisfecho con el cumplimiento de la obligación, y el interés propio, que se tutela al observar la carga. Así mismo, ambas nociones, al negar a la segunda tesis la naturaleza de obligación o deber, se distingue de aquella, ya que, en vez de considerar la carga como un acto necesario, la califica de imperativo del propio interés. Esta calificación se debe, principalmente, a que se insiste en forma más notable en la situación de libertad en que se encuentra el sujeto de la carga para ejecutar o no el acto, sin el riesgo de sufrir coacción en su decisión, y sin que nadie tenga derecho de exigirle su cumplimiento. Vista desde ese criterio, esta tesis no implica sujeción alguna respecto de otra, por la decisión absolutamente libre del sujeto.<sup>23</sup>

g. *Tesis que considera la carga como una facultad o poder de obrar libremente en beneficio propio.* Para esta posición, es un acto lícito el abstenerse de hacerlo y, por lo tanto, sin que haya coacción ni sanción, ni exista un derecho de otro a exigir su observancia. Esta tesis diferencia nítidamente, a un mismo tiempo, la obligación y el deber, que implican sujeción en beneficio de quien tiene el derecho correlativo y puede exigir su

---

<sup>22</sup> Devis Echandía, Hernando. *Op. cit.* Nota 17, p. 401.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 407.



cumplimiento. De esta manera, su incumplimiento puede ser ilícito, ya que ocasiona una sanción.

En consecuencia, esta tesis considera que la carga de la prueba no es un hacer, sino una simple posibilidad de obrar libremente, sin coacción ni sanción. El resultado desfavorable de su inobservancia no es considerado como una sanción, ni siquiera económica, sino como el efecto natural de la aplicación de la norma positiva que establece la carga. Por tanto, de acuerdo con esta posición, se sostiene que la carga de prueba no es un acto necesario ni imperativo, sino libre, una simple posibilidad de ejecutar ciertos actos, sin coacción ni derecho correlativo de nadie que permita le sea exigido su cumplimiento. De esta suerte, sólo el propio interés en un resultado favorable induce a su observancia, y equivale a reconocerle el carácter de poder o facultad.<sup>24</sup>

Para el maestro Hernando Devis Echandía, a la carga de prueba se le debe considerar como...

...un poder para poner 'en evidencia el aspecto característico del fenómeno, esto es, la libertad de un sujeto de ordenar la propia conducta en forma de conseguir un fin, considerado lícito por el derecho objetivo'; sólo así se le puede distinguir adecuadamente del derecho subjetivo, de los poderes, las facultades, etc., 'cuyo ejercicio en ciertas condiciones puede ser considerado precisamente como obligatorio si el sujeto agente quiere alcanzar cierta finalidad', y al mismo tiempo se la diferencia nítidamente de la obligación y el deber; hay un móvil económico que impulsa al agente a observar la carga, pero es total su libertad para regular su conducta. Puede describirse sucintamente el fenómeno de la carga, así: 'La ley, en determinados casos atribuye al sujeto el poder de

---

<sup>24</sup> Devis Echandía, Hernando. *Op. cit.* Nota 17, p. 409.



dar vida a la condición (necesaria y suficiente) para la obtención de un efecto jurídico, considerado favorable para dicho sujeto; pero no es un poder que implique la sujeción de un sujeto contrapuesto a su titular, en cuanto signifique una correlativa limitación en la esfera jurídica ajena, como ocurre en los llamados derechos potestativos, que pertenecen al genus de los derechos subjetivos.<sup>25</sup>

No obstante la gran utilidad del estudio y las aportaciones del maestro Devis Echandía en relación con la carga de la prueba, deviene necesario citar una investigación más actual en relación con éste tema: la realizada por el alemán Hanns Prütting, en su artículo denominado *Carga de la prueba y estándar probatorio: La influencia de Leo Rosenberg y Karl Hainz Schwab para el desarrollo del moderno derecho probatorio*.

Prütting sostiene en ese estudio que el derecho romano partía principalmente de dos máximas jurídicas: *ei incumbit probatio, qui necessitas incumbit illi, qui agit* –Paulo-,<sup>26</sup> y el *Semper necessitas probandi incumbit illi, qui agit* –Marciano-.<sup>27</sup> Sin embargo, no sólo operaban esas máximas, sino otras más que no pueden ser dejadas de lado por ser también importantes, como las citadas por este autor:

- *Onus probando incumbit actori* (La carga de la prueba incumbe al actor); *Probatio incumbit ei qui agit aut qui dicit. La prueba incumbe al que demanda o al que dice.*<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Devis Echandía, Hernando. *Op. cit.* Nota 17, pp. 420-421.

<sup>26</sup> Significado: Incumbe la prueba al que afirma, no al que niega. De PINA, Rafael y De PINA Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 25ª ed., México, Porrúa, 1998. p. 523.

<sup>27</sup> Significado: *Siempre la necesidad de probar incumbe al que ejercita la acción*. De PINA Rafael y De PINA Vara, Rafael. *Op. cit.* Nota 26, p. 523.

<sup>28</sup> Delgado Solís, José, *Manual práctico de latín jurídico*, México, Jurídicas Especializadas, 2005, p. 120.



- *Actore non probante reus est absolendus; Actore non probante absolvitur reus.* (Código Justiniano, Libro II, Título I, Ley 4<sup>a</sup>): *Si el actor no prueba, el reo es absuelto.*<sup>29</sup>
- *Actoris est probare: El actor debe probar.*<sup>30</sup>
- *Ei incumbit probatio, qui decit, non qui negat. Incumbe la prueba al que afirma, no al que niega.*<sup>31</sup>
- *Probatio onus petitoris, commodum possessoris: La prueba es una obligación del demandante y una ventaja del que posee.*<sup>32</sup>
- *Negantis probatio nulla est: Es nula la prueba del que niega un hecho.*<sup>33</sup>
- *Actore non probante, qui convenitur, etsi nihil ipse praestiterit: No probando el actor, ganará el demandado, aun cuando nada hubiere él alegado.*<sup>34</sup>
- *Actore non probante, reus est absolendus: Si el actor no prueba, debe absolverse al demandado.*<sup>35</sup>

Hanns Prütting concluye lo siguiente en relación con la carga de prueba en el derecho romano:

La distribución de la carga de la prueba inicialmente partía de fórmulas muy específicas y obligatorias que podían guiar la ponderación judicial sin gran dificultad. Más tarde, la carga

---

<sup>29</sup> Delgado Solís, José, *Op. cit.* nota 27, p. 8.

<sup>30</sup> Mans Puigarnau, Jaime M. *Los principios generales del derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia.* España, Bosch, 1979, p. 419.

<sup>31</sup> *Ídem.*

<sup>32</sup> Mans Puigarnau, Jaime M. *Op. cit.* Nota 30, p. 419.

<sup>33</sup> *Ídem.*

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 420.

<sup>35</sup> *Ídem.*



de la prueba se determinó en general por la decisión judicial. Ahora el criterio de imposición judicial se mantenía en gran parte, en la oscuridad de la discrecionalidad del juez. A lo largo de los siglos y de estudios se puede constatar que los principios jurídicos romanos desarrollaron una teoría de la prueba, que dependía de muchos detalles.<sup>36</sup>

Posteriormente, relaciona diversas teorías sobre la carga de la prueba y señala que éstas amplían la discreción del juez, lo cual generó gran incertidumbre en las partes y una falta de uniformidad en las decisiones de los órganos jurisdiccionales.

Las teorías que cita Prütting en su estudio son: la “Teoría Negativa” (*Negativentheorie*), que plantea una distinción entre los hechos positivos y los negativos. Paulatina importancia práctica asumió, en forma paralela, la “Teoría de las Presunciones” (*Präsumtionstheorie*), que individualiza los problemas concretos de la prueba con la ayuda de supuestos, los cuales fundamentalmente se basan en conductas individuales vigentes en tiempos remotos.

Finalmente, se desarrolló la llamada “Teoría de la Continuidad”, que asume la existencia y continuidad de leyes preexistentes. Ésta tuvo un impacto importante y significativo en la decisión en la carga concreta de la

---

<sup>36</sup> Prütting, Hanns, “La influencia de Leo Rosenberg y Karl Hainz Schwab para el desarrollo del moderno derecho probatorio”, *Revista Ius et Praxis*, Año 16, número 1, 2010, pp. 456 y 457: [www.scielo.cl/pdf/iusetp/v16n1/art15.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v16n1/art15.pdf)-Similares. Recuperada el 27 de junio de 2011. 06:00 a.m.



prueba. Su posición señala que ciertos hechos excepcionales pueden afectar la distribución de la carga de la prueba.<sup>37</sup>

Además, entre las teorías que examina se encuentra la...

...llamada Teoría de la posibilidad probatoria (Erwiesenheitstheorie) de Franz Leonhard, fue desarrollada para permitir sustentar la consecuencia jurídica de una norma sobre la base de la demostración de los hechos, no estando condicionada a la existencia de hechos objetivos. Dicho contenido estaba solamente relacionado con el proceso y, por lo tanto, terminaba reduciendo a tres los posibles resultados de una cognición judicial (ya sea probado, desmentido, o confuso) a una simple dicotomía (probados y no probados).<sup>38</sup>

La teoría jurídica que más examina Prütting en su estudio es la denominada “Teoría del Estandar probatorio”, de Leo Rosenberg, la cual proponía...

...era necesaria...además de la carga subjetiva de rendir la prueba ofrecida, a la que se le suma una carga objetiva sobre la que se asienta la decisión judicial. Esta carga para la determinación es en realidad un fenómeno central del que derivan la carga de ofrecer y producir la prueba como la carga de la alegación.

En segundo lugar, Rosenberg reconocía que la distribución de la carga de la prueba no estaba sujeta a la discreción del juez, ni de los

---

<sup>37</sup> Prütting, Hanns. *Op. cit.* Nota 36, p. 458.

<sup>38</sup> *Ídem.*



principios individuales o de los resultados de las hipótesis, sino tenía sus raíces en la ley: en la naturaleza y estructura de la norma jurídica.<sup>39</sup>

En general, esta última teoría propone que la carga de la prueba sea impuesta por el propio legislador para garantizar la seguridad jurídica de las partes. Antes de iniciar un juicio, éstas conocen los riesgos propios de su acción u omisión, con lo cual se da cumplimiento a uno de los derechos fundamentales en los procesos, que consiste en la seguridad jurídica de las partes.

Hubo otro tratadista destacado que defendió la teoría del estándar probatorio de Leo Rosenberg: Karl-Heinz Schwab, quien afirmó que “el estándar probatorio en la ley alemana actual se fundaría en la mayor probabilidad. El juez siempre debe estar convencido cuándo se argumenta a favor, antes que en contra de una afirmación.”<sup>40</sup>

Sin embargo, Hanns Prütting considera que una de las aportaciones de Karl-Heinz Schwab y el desarrollo de su teoría consistió en que...

...el concepto de carga de la prueba como un tema central, en tanto carga objetiva de la prueba. También, con gran unidad, se puede entender la función de la carga de la prueba como superación del *non liquet*, y su ámbito de aplicación en todas las normas procesales, aceptado incluso en procesos sujetos al principio inquisitivo. En particular, se debe entender la distribución de la carga de la prueba como una forma de regular legalmente la distribución del riesgo, que suele dar lugar a que el legislador elabore reglas de distribución para garantizar la seguridad y previsibilidad jurídica, para una igual aplicación de la ley. La división de la carga de la prueba, por regla, se aplica, en casos normales, fundada en la Teoría Normativa, y según las normas individuales que le sirven de fundamento. Una inversión de la carga objetiva de la prueba, entonces, y con la cautela que debe tenerse, no

---

<sup>39</sup> Prütting, Hanns. *Op. cit.* Nota 36, p. 458.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 460.



puede sino ser una excepción de la regla general, y con determinados requisitos, lo que colabora al desarrollo del derecho. No pudiendo servir un solo caso para fijar metodológicamente una disposición general. La inclusión y clasificación de la carga de la argumentación, carga subjetiva de la prueba, la verosimilitud, indicios, como el juego de las presunciones dentro de este sistema, se ha consolidado y logró conducir a claros resultados.<sup>41</sup>

En ese sentido, se considera que las teorías de las cargas probatorias han experimentado un gran desarrollo debido a su propia misión de atender las necesidades de la sociedad, así como por haber tenido que implementar la forma de los juicios y sus principios, su modificación y establecimiento. Al formar parte del derecho, juicios y principios no pueden permanecer inmutables. Por el contrario, deben adecuarse a las necesidades propias de la sociedad y de la época en las que son establecidas.

Resulta importante señalar que existen ciertos procesos jurisdiccionales en los cuales no es posible fijar la carga de la prueba en un solo momento, ya que un conjunto de reglas jurídicas y de actos procesales de las partes determinan que ésta sea trasladada a cierto lugar. Según Vizcarro Dávalos, se deben observar ciertas reglas para la distribución de las cargas probatorias, las cuales, se admite, pueden también ser insuficientes para regular el problema. Literalmente, ellas son las siguientes:

**a.** La primera regla consiste en que la carga de la prueba corresponde principalmente al actor. Esta regla viene a resultar inexacta, dados los numerosos supuestos en los cuales la norma adjetiva transfiere la carga de

---

<sup>41</sup> Prütting, Hanns. *Op. cit.* Nota 36, p. 462.





la prueba al demandante, tal como ocurre en las presunciones. Desde otro punto de vista, no siempre es posible decidir si nos hallamos en presencia de una afirmación o de una negación. Esto se debe a que, así como la afirmación importa la negación de aquello que se le contrapone, la negativa puede llevar implícitamente una afirmación. Por esto, esa regla es exacta sólo cuando el demandado simplemente se limita a negar los hechos afirmados en la demanda.

**b.** Igual cosa sucede con la máxima de: “*el que afirma está obligado a probar; el que niega no lo está*”. No es lo mismo, según se ha visto aquí, la negativa de un hecho que un hecho negativo. La negativa de cualidad debe probarse cuando se refiera a cualidades naturales por quien la aduce, y si se refiere a cualidades específicas por parte de quien la sostiene. Ciertas negativas son probadas de hecho a través de otros hechos positivos.

/ **c.** En el derecho positivo procesal existe otro principio donde el actor debe probar los hechos en que funda su acción, y el demandante, los referentes a sus excepciones y defensas. Esto significa que el demandante deberá demostrar los hechos en los que funda el ejercicio de su acción, cualquiera que sean las pretensiones que reclame, ya sean hechos positivos o negativos. En cuanto al demandado, él se halla sujeto a la misma obligación procesal para comprobar los hechos en los que funda sus excepciones o defensas. Este principio establece, por tanto, una igualdad de las partes en el proceso, al fijar, para ambos, la obligación de probar.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Vizcarra Dávalos, José. *Op. cit.*, nota 15, pp. 212 y 213.



Visto desde ese aspecto, se tiene el desarrollo de las llamadas cargas probatorias dinámicas, las cuales consisten en imponer el peso de la prueba en cabeza de aquella parte que, por su situación, se encuentra en mejores condiciones para acercar pruebas a la causa, sin importar si se trata del actor o del demandado. La superioridad técnica, la situación de prevalencia o la mejor aptitud probatoria de una de las partes, o bien, la índole o complejidad del hecho por acreditar en la *litis*, generan el traslado de la carga probatoria hacia quién se ubique en mejores condiciones de probar. Implica la conocida carga probatoria dinámica, consistente en que la norma distributiva de la carga de la prueba no responde a principios inflexibles, sino debe adaptarse a cada caso, según la naturaleza de los hechos afirmados o negados, y de acuerdo con la disponibilidad o facilidad que cada parte manifieste para probar.

Esta posición se basa en el hecho de que si las fuentes de prueba se encuentran en poder de una de las partes del litigio, es obligación de ésta aportar los datos requeridos, con el fin de que el órgano judicial pueda descubrir la verdad. Un claro ejemplo se halla en los artículos 784 y 805 de la Ley Federal del Trabajo, que se regulan bajo esta regla procesal. Esto es así debido a que al obrero puede resultarle diabólica la prueba de determinados extremos, mientras al patrón ésta no le significaría esfuerzo alguno.

Ejemplos de lo anterior pude observar durante el tiempo en que me desenvolví como servidor público en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado. En tal instancia, al momento de fijar la carga procesal de las partes, resultaba necesario en muchas ocasiones establecer los



supuestos que se habían desarrollado a lo largo del proceso, y la actitud procesal que ambas partes habían mostrado en él.

En el proceso contencioso administrativo sucede una situación semejante respecto al débito procesal de la carga probatoria de las pretensiones. La razón es la existencia de hipótesis fácticas que imposibilitan a los particulares allegar pruebas documentales que están bajo resguardo de las propias autoridades demandadas. Ésta es, sin embargo, materia de estudio de otro capítulo.

### 1. 3 La integración de *litis* en los procesos jurisdiccionales

Antes de iniciar cualquier estudio de una figura o institución jurídica, resulta necesario definirla. Una definición muy desarrollada de *litis* la encontramos en la tesis del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,<sup>43</sup> que señala: la *litis* es...

...el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; empero, se estima necesario apuntar, que es con la contestación a la demanda cuando la *litis* o relación jurídico-procesal, se integra

---

<sup>43</sup> Lo anterior, lo sostuvo en la tesis cuyo rubro y datos de localización son: **LITIS. CONCEPTO ESTRICTO DE ESTA INSTITUCIÓN PROCESAL EN EL DERECHO MODERNO**. Novena Época. Registro: 175900. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. XXIII, Febrero de 2006. Materia(s): Civil. Tesis: I.6o.C.391 C. Página: 1835. *Cfr.*, <http://www.scjn.gob.mx/2010/Paginas/PrincipalV2010.aspx>



produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cuestiones sometidas al pronunciamiento del Juez.

Otra definición semejante, muy precisa, la proporciona el Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, la cual señala: “*litis* es el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional, por los legítimos en el proceso, para su resolución.”<sup>44</sup>

Se hace, además, una distinción primordial entre las diversas clases de *litis* que se pueden presentar en los procesos jurisdiccionales: la *litis* abierta y la cerrada.

La abierta se caracteriza por la modificación de las pretensiones y fundamentaciones que las partes pueden hacer durante el desarrollo del proceso jurisdiccional, en atención a los supuestos de las normas de derecho procesal. Mientras la *litis* cerrada implica la imposibilidad legal para las partes de que, una vez fijada ésta, varíe por parte de los contendientes, salvo raras excepciones.<sup>45</sup>

De lo anterior se puede concluir que la *litis* es aquella parte del estudio del proceso en la cual las partes fijaron definitivamente sus pretensiones ante el órgano jurisdiccional, y constituye la pauta para establecer los límites del estudio de fondo que se realizará en la sentencia que se emita, con la que concluye y se soluciona la controversia sometida por las partes.

---

<sup>44</sup> Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM. *Op. cit.*, nota 14, p. 122.

<sup>45</sup> *Ídem.*



En otro orden de ideas, resulta indispensable asentar que la fijación de la *litis* varía según el proceso en el cual se inste. En ese sentido, su fijación es...

...útil para determinar cuándo un conflicto de intereses puede ser considerado como un litigio y es susceptible, por tanto, de ser sometido al conocimiento y resolución del juzgador, a través de un proceso. En segundo lugar, este concepto sirve para delimitar la materia, el contenido o el tema sobre el cual va a versar el proceso, pues el litigio es precisamente el objeto del proceso.<sup>46</sup>

Este objeto del proceso o *litis* sirve como límite para cualquier sentencia de fondo que resuelva la controversia planteada. Significa que la resolución del conflicto debe sujetarse exclusivamente a lo planteado en la *litis*, y no puede decidir sobre cuestiones distintas a ésta. Tal posición tiene su fundamento constitucional en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la garantía de impartición de justicia y, en particular, el principio de completitud que se desprende de la misma.

El artículo 17 constitucional señala en dicho sentido que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales, los que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, y emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.<sup>47</sup> Por tanto, las resoluciones que se dicten al resolver los juicios sometidos a la

---

<sup>46</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 3ª ed., México, Harla, 1996, p. 7.

<sup>47</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 163ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 39.



potestad de los órganos jurisdiccionales, cualquiera que sea la instancia, deben cumplir con el principio de completitud. Se entiende por esto que la resolución debe ser completa, al ocuparse de todas las pretensiones de las partes.

Para que el juzgador pueda cumplir con estos principios y salvaguarde la garantía constitucional consagrada en el citado artículo constitucional, es necesario entonces que se tomen en cuenta todas las cuestiones que plantean las partes en los diferentes escritos.

Si se parte de lo anterior, queda claro que el juez, en el ejercicio de la función jurisdiccional, tiene la obligación de resolver acerca de todos los puntos litigiosos objeto del debate. De esta manera, si el objeto del proceso consiste en la pretensión del actor y en la resistencia desplegada a esa pretensión por el demandado, entonces quienes determinarán la *litis*, la materia o el objeto del proceso, no será el juez, sino las partes, ya que éste último se encargará de resolver sobre el objeto, mas no de plantearlo.

Lo anterior significa que quienes plantean los puntos de hecho o de derecho que se resolverán en un litigio son las partes. A través de los escritos, ambas expondrán sus pretensiones: el actor, en su demanda, y la demandada en la contestación a ésta. O, en su caso, por medio de la reconvencción y la respuesta a la misma. También en los escritos de desahogo de la vista que se den, con sus excepciones y defensas, sin olvidar que ocasionalmente existe la posibilidad de ampliar la demanda. Así surge su contestación.



Aquello que el órgano jurisdiccional se encuentra obligado a resolver viene a ser lo efectivamente planteado por las partes (actora y demandada) en los escritos a que se ha hecho mención, en atención al principio de congruencia de las sentencias, que los ordenamientos de carácter adjetivo establecen. Tales escritos son la base en la cual los órganos jurisdiccionales fundamentan su resolución, y de ellos, a su vez, se deriva el principio de completitud de las resoluciones.

De acuerdo con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al resolver un litigio el juzgador debe atender y decidir sobre todos los puntos litigiosos que hayan sido materia del debate. En caso contrario, su resolución sería una sentencia incongruente.

Así, el artículo 575 del Código de Procedimientos Civiles del Estado establece que la sentencia debe ocuparse únicamente de las acciones deducidas en la demanda y de las excepciones opuestas en la contestación. No podrá el órgano jurisdiccional, entonces, fallar ni excederse de la *litis* establecida en la demanda y en su contestación.<sup>48</sup> De esta manera, en los procesos civiles se tiene que la *litis*...

...se fija con la demanda y, en su caso, la contestación a ésta, que, después de admitidas, ya no se pueden alterar o modificar. Excepto cuando el demandado opone excepciones supervenientes.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, México, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, número 3.a., p. 72.

<sup>49</sup> Dorantes Tamayo, Luis, *Teoría del proceso*, 8ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 345.



La disposición anterior se traduce en el respeto al principio de congruencia externa que deben tener las resoluciones judiciales. Si éstas resolviesen cuestiones no planteadas, se violentaría dicho principio y se iría en contra del principio: “*non reformatio in peius*”, en virtud del cual las resoluciones no pueden agravar la situación del que pide justicia. De tal forma, si no se resolviesen las cuestiones efectivamente planteadas por el solicitante de ésta, se le dejaría en estado de indefensión, ya que, en atención al *diverso principio*, que establece que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa, no podría volver a plantear tales cuestiones en una nueva demanda,

En el proceso contencioso administrativo la fijación de la *litis* presenta sus peculiaridades, al atender a los actos procesales que surjan durante su tramitación. Esto es así, debido a que el proceso contencioso administrativo es un juicio autónomo, diverso del procedimiento administrativo. Por tanto, cuando se promueve una demanda de nulidad se inicia una *litis* diferente a la del recurso administrativo o a la de la resolución administrativa.

La resolución administrativa se integra con el contenido de los conceptos de violación o de anulación del actor, con la contestación a la demanda y las pruebas de las partes, y en su caso, con aspectos propios de la ampliación y su contestación.

En consecuencia, a la *litis* formada en el proceso contencioso administrativo se le ha denominado *litis* abierta, ya que otorga al accionante





la oportunidad de adicionar diversos conceptos de nulidad a los alegados en el procedimiento administrativo o, inclusive, en el recurso administrativo.

Con base en todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, se constituyen los conceptos de violación propios de la demanda de nulidad. Es decir, el principio de *litis* abierta simplifica las formalidades del proceso contencioso administrativo, cuyo fin es permitir a los particulares que a través de él puedan hacer valer, no sólo conceptos de impugnación no planteados en el recurso o procedimiento administrativo, sino también argumentos ajenos a los realizados ante los órganos de la administración pública.

A todas luces queda claro que la *litis* abierta en el juicio de nulidad regulado por el Código de Justicia Administrativa del Estado, permite al actor una extensa defensa en contra de la resolución impugnada. Esto implica que puede hacer valer en ella argumentos ya aducidos en el recurso administrativo o en el procedimiento administrativo, como conceptos de violación, o cuestiones novedosas, no propuestas en esa instancia, acerca de la resolución originaria, en el entendido de que están dirigidos a controvertir tanto la resolución impugnada, como la recurrida.

La *litis* abierta no contiene limitante ni condición alguna para el demandante del juicio de nulidad. De esta forma, el órgano jurisdiccional se hallará en todo tiempo obligado a estudiar los conceptos de violación que estén referidos a la resolución recurrida, y a considerar también que, con ellos, el actor está controvirtiendo la resolución impugnada, máxime si se tiene en cuenta que el juicio de nulidad es autónomo, y al promoverse la



demanda, se da inicio a una nueva *litis*, la cual quedará integrada con los elementos antes precisados.

Aunado a lo anterior, resulta útil precisar que el juicio contencioso administrativo no se encuentra desvinculado de los cuestionamientos que hayan sido materia del recurso administrativo o del procedimiento administrativo, pero no constituye otra instancia de éstos, sino es un juicio autónomo, donde se ejerce una acción de nulidad en contra de las resoluciones que pongan fin a un procedimiento, a una instancia, o que resuelvan un expediente.

Si el proceso contencioso administrativo es autónomo, resulta evidente que al promoverse la demanda se inicia una nueva *litis*, la cual queda formada por: la resolución impugnada y por los argumentos expuestos en contra de ésta. Estos elementos constituyen la inconformidad del actor y son el contenido de los conceptos de impugnación por la contestación a la demanda o por la ampliación a esta última, llevada a cabo con ese motivo. En ella se podrán exponer argumentos novedosos, e incluso no planteados ante la autoridad administrativa o la instancia, procedimiento o recurso del cual derive la resolución impugnada. Incluso la contestación a la ampliación indicada viene a ser un elemento que debe tomarse en consideración al integrar la *litis* respectiva.



## I. 4 La relevancia de las presunciones en la prueba

Abordar dentro del capítulo de las cargas de pruebas el estudio de las presunciones viene a ser un aspecto muy importante, ya que, en ocasiones, por medio de ellas las litigantes pueden acreditar su débito probatorio dentro del proceso contencioso administrativo. También, en su caso, la autoridad puede acreditar la validez del acto que el actor impugna por ilegal. Lo anterior significa que las partes pueden, por medio de una presunción, cumplir con su débito procesal asignado en la carga de la prueba.

En las presunciones encontramos las relativas, y las de pleno derecho. Para determinar su diferencia es necesario citar el contenido integro del Capítulo X, denominado *De las presunciones*, perteneciente al Código de Procedimientos Civiles del Estado, el cual se halla integrado por los siguientes artículos:

### **Capítulo X**

#### **De las presunciones**

**Artículo 505.** *Presunción es la consecuencia que la ley o el Juez deducen de un hecho conocido, para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana.*

**Artículo 506.** *Hay presunción legal:*

*I. Cuando la ley la establece expresamente; y,*



*II. Cuando la consecuencia nace inmediata y directamente de la ley.*

**Artículo 507.** *Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente comprobado se deduce otro como consecuencia lógica de aquél.*

**Artículo 508.** *El que tiene a su favor una presunción legal, sólo estará obligado a probar el hecho en que aquélla se funda.*

**Artículo 509.** *No se admitirá prueba contra la presunción legal:*

*I. Cuando la ley lo prohíba expresamente; y,*

*II. Cuando el efecto de la presunción es anular o negar una acción, salvo el caso de que la ley haya reservado el derecho de probar.*

**Artículo 510.** *Contra las demás presunciones legales y contra las humanas, es admisible la prueba.*

**Artículo 511.** *Las presunciones humanas no sirven para probar aquellos actos que conforme a la ley deben constar en una forma especial.*

**Artículo 512.** *La presunción debe ser grave, es decir, digna de ser aceptada por personas de buen criterio. Debe también ser precisa, esto es, que el hecho probado en que se funde, sea parte, antecedente o consecuencia del que se quiera probar.*

**Artículo 513.** *Cuando fueren varias las presunciones con que se quiera probar un hecho, han de ser, además, concordantes, esto es, no deben modificarse ni destruirse unas por otras y deben tener tal enlace entre sí y con el hecho probado, que no puedan dejar de considerarse como antecedentes o consecuencias de éste.*

**Artículo 514.** *Si fueren varios los hechos en que se funde una presunción, además de las cualidades señaladas en el artículo 512 de éste Código, deben estar de tal manera enlazados, que aunque produzcan indicios diferentes, todos tiendan a probar el hecho de que se trata, que, por lo mismo, no puede dejar de ser causa o efecto de ellos.<sup>50</sup>*

---

<sup>50</sup> Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán. op. cit., nota 48, pp. 66-67.



De los preceptos transcritos se desprende que una presunción es un mecanismo mediante el cual la ley --en el caso de la presunción legal-- o el tribunal --en el caso de la presunción humana-- deducen de un hecho conocido, otro que en realidad es desconocido.

La consecuencia de que una de las partes en juicio cuente con una presunción a su favor radica en que por esa razón proyectará inmediatamente sobre su contraparte la carga de probar que el hecho presumido no es verdadero. Lo anterior ocurre en las presunciones llamadas *iuris tantum*, que son las que admiten prueba en contrario.

En las presunciones *iuris et de iure*, la parte a quien afecta el hecho presumido no tiene posibilidad de neutralizar su efecto mediante prueba en contrario. Sin embargo, las presunciones humanas no sirven para probar aquellos actos que, conforme a la ley, deben constar en una forma especial.

La presunción debe ser digna de ser aceptada por personas de buen criterio. Debe ser precisa, es decir, que el hecho probado en que se funde sea parte, antecedente o consecuencia del que se quiere probar. Cuando fueren varias las presunciones, han de ser concordantes y tener un enlace entre sí y con el hecho probado, así como que no puedan dejar de considerarse como antecedentes o consecuencias de éste. Así mismo deberán estar enlazadas de tal manera que, aun si produzcan indicios diferentes, tiendan todas a probar el hecho de que, por lo mismo, no pueden dejar de ser causa o efecto de ellos.

Las presunciones no sólo se observan en el proceso civil y en cuanto al derecho subjetivo alegado. Atendiendo a la naturaleza del proceso, se



pueden localizar diversas presunciones en favor de una parte contendiente. Un ejemplo de esto se observa en la presunción de validez del acto administrativo, contenida en el artículo 15 del Código de Justicia Administrativa del Estado. Esa presunción es importante por tomar en consideración la trascendencia que tiene en la fijación de la carga probatoria dentro del proceso contencioso administrativo. Pues todo acto de autoridad se presume legal, y corresponderá al particular acreditar su ilegalidad.

La presunción de legalidad del acto administrativo...

...es una cualidad propia de los actos administrativos que sustentan su eficacia con independencia de su conformidad con la norma. Juega aquí el principio de la prevalencia del interés público sobre el interés particular. A su vez, se reconoce que la fuente de la presunción proviene de un acto jurídico: la preexistencia de un procedimiento administrativo concluido por el acto, y un dato de naturaleza política, consistente en que las autoridades públicas se instituyen para beneficio del pueblo, conforme al artículo 39 constitucional. Juega un papel preponderante la conservación del acto administrativo conducente a su eficacia y funcionalidad a favor de los intereses comunitarios.<sup>51</sup>

Esto es...

---

<sup>51</sup> Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 67.



...se presume la regularidad del acto, no su oportunidad. Los fundamentos formales de la presunción son las garantías subjetivas y objetivas precedentes al acto, en cuanto a las motivaciones substanciales sólo la ley es fuente de presunción de legitimidad.<sup>52</sup>

Además...

...la legalidad se presume en los actos con apariencia de regulares. Por ello, no es aplicable a los actos ostensiblemente violatorios del ordenamiento –falta de completa competencia material- y las vías de hecho, actuaciones materiales dañinas o perjudiciales que no se sustentan en ningún título jurídico que las legitime.<sup>53</sup>

La presunción de legalidad o legitimidad de los actos jurídicos administrativos lleva a considerar a éstos legalmente válidos mientras no sean declarados nulos. De esta forma impide tener por cierta, *a priori*, la violación que les impute un particular. Resulta ilustrativo, en este sentido, lo manifestado al respecto por el autor Gabino Fraga:

Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio o ejecutivo de las resoluciones administrativas. Esta solución está fundada en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial. Reposo además sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que

---

<sup>52</sup> Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *Op. cit.*, nota 51. p. 67.

<sup>53</sup> *Ídem.*



esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales.<sup>54</sup>

En consecuencia, es de sostenerse que la presunción del acto de autoridad tiene vital importancia para establecer la carga probatoria asignada a las partes, ya que estos actos llevan siempre implícito ser considerados como legales por el hecho de provenir de autoridad en ejercicio de sus funciones. Por esta razón, en el momento en que se impugnan, es obligación del órgano jurisdiccional atender esas impugnaciones en los términos hechos valer, y considerar si con ellas y las pruebas adjuntadas se puede llegar a desvanecer la presunción *iuris tantum*.

Existe otro tipo de presunciones: las concernientes a la materia fiscal, que también son de competencia de los tribunales contenciosos administrativos. En ellas se ventila el proceso contencioso administrativo y se argumentan ilegalidades en los créditos fiscales relacionadas con presunciones meramente de ese carácter.

Las presunciones fiscales, al igual que las propias del derecho, específicamente en el ámbito procesal, son figuras mediante las cuales, en operación lógica, se deduce un hecho desconocido de otro conocido. Por dos razones pueden considerarse más importantes que las que se encuentran establecidas.

---

<sup>54</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. 8ª ed., México, Porrúa, 1996, pp. 314 y 315.





La primera razón es que la autoridad fiscal se encuentra enmarcada por el principio de *ajeneidad*. Es decir, sólo despliega su actividad en casos delimitados, pues únicamente interviene a través de actos de fiscalización en casos selectivos -principio de selectividad de la administración tributaria-. Una de las manifestaciones de este principio parte de que la determinación de impuestos es efectuada, en primera instancia, por el contribuyente (autoliquidación), de conformidad con el tercer párrafo del artículo 6° del Código Fiscal de la Federación.<sup>55</sup>

Las presunciones fiscales se prevén para combatir la evasión en el pago de impuestos. Ésta puede tener lugar debido a que, al ejercer la autoridad sus facultades de comprobación sólo en determinados casos, los sujetos pasivos cuentan con múltiples posibilidades para evadir el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y realizar conductas de simulación absoluta, simulación relativa o de fraude a la ley.

De esta manera, a diferencia de las presunciones del derecho en general, las de tipo fiscal se actualizan dentro del marco de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales. Esto significa que la actualización no se da en los casos de todos los contribuyentes, por el simple hecho de existir la correspondiente a la hipótesis normativa de hecho. Por el contrario, resulta necesario que la autoridad la determine.

Esta referencia es evidente al existir el principio de selectividad, de manera que una presunción fiscal sólo podrá ser determinada en el

---

<sup>55</sup> Código Fiscal de la Federación. México, Ediciones Fiscales Isef, 2009, Fisco Agenda 2009, p. 4.



momento en que la autoridad observe que la hipótesis de la norma se actualiza dentro del caso selectivo que se esté verificando.

Lo anterior se apoya en la teoría de los actos administrativos, conforme a la cual los actos y resoluciones fiscales descansan en el principio de legalidad, toda vez que al tratarse de manifestaciones del Estado a través de sus diversos órganos, no existe razón para dudar de que lo que hacen dichos órganos es de acuerdo con las normas jurídicas.<sup>56</sup>

De lo expuesto hasta aquí se deduce que las presunciones fiscales sirven a la autoridad correspondiente, dentro de sus facultades de comprobación, para reconstruir hechos difíciles de probar, con lo cual se facilita su investigación y control sobre los hechos imponderables. Además, los actos y resoluciones de las autoridades fiscales a nivel estatal y municipal – al igual que los actos administrativos- gozan, respectivamente, de la presunción de legalidad, en los términos de los artículos 50 y 52 del Código Fiscal del Estado,<sup>57</sup> y del Código Fiscal Municipal del Estado.<sup>58</sup>

Como conclusión de este primer capítulo, se considera que la prueba es uno de los temas que más han preocupado a los operadores jurídicos de todas las épocas, principalmente en relación con la carga probatoria por establecerse en los procesos, y respecto a la forma cómo ésta debe ser fijada. Sin embargo, la fórmula más adecuada con la cual se han elaborado

---

<sup>56</sup> Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, 11a. ed., México, Limusa, 2007, p. 213.

<sup>57</sup> *Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo*, México, ABZ editores, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, número 8, p. 21.

<sup>58</sup> *Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, México, ABZ editores, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, número 8, p. 129.



las recientes legislaciones adjetivas ha consistido en estipular, como regla general, que una afirmación debe ser probada.

La carga de la prueba se puede entender como una responsabilidad de la parte contendiente para lograr la procedencia de sus pretensiones intentadas en el proceso jurisdiccional, mas no alcanza el grado de una obligación. Esto es así, en razón de que la falta de pruebas solamente tiene consecuencia en sus derechos, no en los de su contraparte.

Componentes de la carga de la prueba son las manifestaciones que las partes actora y demandada realizan en sus escritos de demanda y contestación, así como en aquellas instancias que se integren de réplica y dúplica, o de ampliación de demanda y su contestación. Estas fases se hallan en la *litis* principal de todo proceso jurisdiccional, y constituyen la base para ubicar el débito procesal de cada una de las partes contendientes en el proceso.

Las presunciones tienen un papel relevante en la fijación de la carga de la prueba, al grado de llegar a relevar a quien favorecen del ofrecimiento de pruebas para acreditar sus hechos, e inclusive al grado de declarar la procedencia de su acción ejercida. Sin embargo, no todas las presunciones poseen el mismo peso en el desarrollo de los procesos, ya que existen presunciones *iuris tantum* –que admiten prueba en contrario- y *iure et iure* – las cuales son de pleno derecho.



## CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

*No saber lo que ha sucedido antes de nosotros es como ser incesantemente niños.*

Marco Tulio Ciceron (106 AC - 43 AC).  
Escritor, orador y político romano.

**Sumario:** **2.1** Antecedentes históricos de los tribunales administrativos en México. **2.2** Antecedentes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán. **2.3** Naturaleza Jurídica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

En el presente capítulo se emprenderá de manera general el estudio de los antecedentes de los tribunales administrativos en México, y, en forma pormenorizada, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Esta especificidad se debe a que la entidad constituye el ámbito de competencia donde se desarrolla el estudio del proceso contencioso administrativo.

Estudiar la historia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado resulta necesario, ya que los procesos contenciosos administrativos son relativamente recientes en Michoacán, no sólo en el ámbito de este Tribunal, sino también en la denominada Sala Regional Pacífico-Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En 2008 el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado entró en funcionamiento. A partir de esa fecha inicia el estudio del proceso diseñado



para, en esta instancia, resolver conflictos suscitados entre particulares y autoridades estatales y municipales, y su búsqueda por emitir actos jurídicos ajustados a la competencia que le ha sido fijada como órgano jurisdiccional.

Iniciar el estudio de una institución jurídica requiere conocer antes el origen del órgano jurisdiccional al cual se le ha encargado aplicar ésta. Es el caso del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, órgano autónomo de reciente creación, cuyo proceso de formación y desarrollo no ha sido en nada examinado.

## **2.1 Antecedentes históricos de los tribunales administrativos en México**

En México...

...la justicia administrativa en el siglo XIX ha sido judicialista, o sea, impartida por tribunales del poder judicial. Implantaron esta justicia las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1857, con el pequeño lapso de vida que interrumpió esa tradición de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 1853, conocida como Ley Lares, por haber sido su autor el célebre jurista Teodosio Lares.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 25.



Así pues, a partir del nacimiento del Estado Mexicano el sentido ha sido el de la corriente de judicialización para la solución de todas las controversias. Una muestra se tiene en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, la que su artículo 160 disponía lo siguiente:

**Art. 160.** *El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca ó designe la constitución; y todas las causas civiles ó criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.*<sup>60</sup>

El artículo citado ubicaba como obligación del Estado el establecimiento de órganos jurisdiccionales para resolver los conflictos suscitados en las relaciones entre sus integrantes, y su acción debería culminar, no en la emisión de la sentencia, sino en la ejecución de ésta. Una preocupación latente suya fue la regulación judicial de los juicios y no dejar en manos de los particulares la impartición de la justicia, lo cual se encuentra reflejado también en Las Leyes Constitucionales de 1836, en sus artículos:

---

<sup>60</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.



QUINTA.

DEL PODER JUDICIAL DE LA REPUBLICA MEXICANA.

*De los jueces subalternos de primera instancia.*

**Art. 29.** *En éstos, los Alcaldes de los pueblos ejercerán las facultades que se establezcan por las leyes.*

*Previsiones generales sobre la administración (sic) de justicia en lo civil y criminal.*

QUINTA.

DEL PODER JUDICIAL DE LA REPUBLICA MEXICANA.

*Previsiones generales sobre la administración (sic) de justicia en lo civil y criminal.*

**Art. 40.** *Para entablar cualquiera pleito civil ó criminal, sobre injurias puramente personales, debe intentarse antes el medio de la conciliación (sic). La ley arreglará la forma con que debe procederse en esos actos, los casos en que no tenga lugar y todo lo demás (sic) relativo á esta materia.*

SEXTA.

SOBRE LA DIVISIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

DIVISION DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS.

**Art. 29.** *Estos Jueces ejercerán en sus pueblos las mismas facultades que quedan detalladas para los Alcaldes y las designadas para los Ayuntamientos, con sujeción (sic) en éstas á los Sub-Prefectos, y por su medio á las Autoridades superiores respectivas.*

*En los lugares que no lleguen á mil almas, las funciones de los Jueces de paz se reducirán á cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y á practicar las diligencias, así en lo civil como en lo*



*criminal, que por su urgencia no den lugar á ocurrir á las Autoridades respectivas más inmediatas.*<sup>61</sup>

En estas disposiciones normativas se observa la intención de los legisladores por no dejar de lado la impartición de justicia, y mucho menos fuera del poder encargado de impartirla: el Poder Judicial. De esta manera se seguía al pie de la letra la teoría tradicional de la división de Poderes.<sup>62</sup> Similar preocupación se siguió manifestando en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, decretadas el 12 de junio de 1843, las cuales estipulaban lo siguiente en relación con los procesos jurisdiccionales:

**TITULO IX.  
DISPOSICIONES GENERALES SOBRE  
ADMINISTRACION DE JUSTICIA.**

**187.-** *Los códigos civil, criminal y de comercio, serán unos mismos para toda la Nación (sic), sin perjuicio de las variaciones que en algunos lugares podrá hacer el Congreso por circunstancias particulares.*<sup>63</sup>

Del citado artículo se observa la posición centralista que en esa época imperó en México bajo el régimen de las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Éstas fueron obra de un sistema netamente

---

<sup>61</sup> Leyes Constitucionales, 29 de diciembre de 1836, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>62</sup> Teoría derivada de la obra de Charles-Louis de Secondant, Baron de la Brede et de Montesquieu, conocida en su obra *Del espíritu de las Leyes*.

*“En este texto, Montesquieu aboga por la separación de los poderes dentro del gobierno, y es Montesquieu el que fue a menudo citado por los padres fundadores de los Estados Unidos de América a fin de justificar la estructura gubernamental plasmada en la Constitución de los Estados Unidos de América.”* (H. BIX, Brian, *Diccionario de teoría jurídica, Traducción RODRIGUEZ Trujano, Enrique y VILLAREAL Lizárraga, Pedro A. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 123*).

<sup>63</sup> *Bases de Organización Política de la República Mexicana, 12 de junio de 1843, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>.*





centralista, el cual disponía la competencia para toda la nación de los mismos códigos. Sin embargo, en relación con las controversias administrativas, éstas se colocaban dentro de las cuestiones de orden civil, tal como era la tendencia de las legislaciones que le antecedieron.

La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1857, también regulaba la judicialización de todas las causas –entre las que se encontraban las cuestiones administrativas- las cuales debían ser resueltas por los órganos jurisdiccionales. Estableció:

**Art. 97.** *Corresponde á los tribunales de la federación conocer:*

...

*VI. De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.*

...

### **TITULO 3º**

*De la división (sic) de poderes.*

**Art. 50.** *El Supremo poder de la federación (sic) se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación (sic), ni depositarse el legislativo en un individuo.<sup>64</sup>*

Efectivamente, en el transcurso de la historia del México independiente se confirmó que los diversos ordenamientos fundamentales ubicaron la resolución de las controversias administrativas en el ámbito

---

<sup>64</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.



judicial, sin que existieran órganos jurisdiccionales diferentes, y mucho menos tribunales especializados para conocer de conflictos administrativos y fiscales entre el particular y las autoridades, a excepción de aquellos federales, en el caso del juicio de amparo.

Esta tendencia prevalece hoy en día, ya que es del conocimiento general que los tribunales contenciosos administrativos se hallan dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Sin embargo, varias entidades federativas han creado tribunales administrativos de carácter autónomo, y otras más los colocaron dentro de la estructura del Poder Judicial.

Hay, no obstante, otros criterios favorables a su incorporación al Poder Judicial. Es un hecho notorio que en 2011 el tribunal del Estado de Durango se incorporó al Poder Judicial de esa entidad.

Según Tabón Ramírez, para...

...hablar de este Tribunal debemos considerar la teoría de MONTESQUIEU referente a la división de poderes, así como a la revolución francesa, las cuales se encuentran ligadas al origen de la Justicia Administrativa; en nuestro país, varios estudiosos del derecho tuvieron una vasta influencia (ANTONIO CARRILLO FLORES, ALFONSO CORTINA GUTIÉRREZ y MANUEL SÁNCHEZ CUÉN) que motivó el estudio del derecho administrativo, y que culminó en la presentación de proyectos del entonces Presidente de la República, General



## *Análisis de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo en el Estado de Michoacán*

---

Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda, para que iniciara el 26 de agosto de 1936, con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal.<sup>65</sup>

### Por tanto...

el establecimiento del contencioso-administrativo en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo del Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.<sup>66</sup>

### Más tarde...

...con la promulgación de la Constitución de 1857, que consagró categóricamente la división de poderes, desapareció cualquier vestigio de jurisdicción especial para lo contencioso administrativo, quedando dicha jurisdicción en la esfera de la competencia de los tribunales por medio del juicio de amparo. Sobre éste problema, Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía que era anticonstitucional la existencia de tribunales administrativos, porque se violaba la división de poderes que recogía la Constitución de 1857, ya que al haber tribunales administrativos, se reunía dos poderes, el ejecutivo y el judicial, en materia administrativa, en una sola persona, el Presidente de la República. En igual sentido que la de 1857, se pronunció la

---

<sup>65</sup> Tabón Ramírez, Ariel Héctor, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Jurisdicción, competencia y acción*, México, Ángel Editor, 2005, p. 55.

<sup>66</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, México, Limusa, 1999, p. 203.



Constitución de 1917 en su forma primitiva, ya que el artículo 104 sólo contemplaba controversias de orden civil y criminal.<sup>67</sup>

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 49<sup>68</sup> -idéntico al 50 de la Carta Magna de 1857- prohíbe la reunión de dos o más poderes en un sólo individuo o corporación, y considera que su formulación se rige por el mismo esquema de la teoría de la división de poderes.

No obstante la existencia del citado artículo 49 constitucional y la interpretación que había realizado la Suprema Corte de ese artículo –la cual consideraba incompatible con ese sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias surgidas de actos de la Administración-, el 27 de agosto de 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal, norma mediante la cual fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer el contencioso-fiscal.<sup>69</sup>

Sería a partir de la reformas constitucionales de agosto y marzo de 1947,<sup>70</sup> cuando el artículo 73 de ese ordenamiento reguló la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que instruyesen tribunales de lo contencioso administrativo. Éstos se hallarían dotados de plena autonomía para dictar sus propios fallos, y tendrían a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares. Fueron,

---

<sup>67</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Harla, 1995, p. 265.

<sup>68</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.*, nota 47, p. 90.

<sup>69</sup> Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, 14ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 75 y 76.

<sup>70</sup> Cfr. [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/cd\\_constitucion.php](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/cd_constitucion.php)



a su vez, establecidas las reglas para su organización y su operatividad y procedimiento, así como los recursos que existirían para inconformarse con sus resoluciones.

El contencioso administrativo quedó considerado en el artículo 104 fracción I, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según reforma efectuada el 30 de diciembre de 1946. Por esa modificación se permitió...

...la posibilidad de que las sentencias definitivas emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo sean impugnadas siempre y cuando correspondan a aquéllas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Esto es, la norma citada establece que para que exista la posibilidad de que los órganos formalmente y materialmente encargados de desempeñar la función jurisdiccional del Estado revisen la legalidad de las sentencias emitidas por tribunales contenciosos se requiere, necesariamente, que se traten de sentencias provenientes del tribunal federal o del Distrito Federal.<sup>71</sup>

Se tuvo que las revisiones serían competencia de los tribunales colegiados de circuito, y se sujetarían a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>71</sup> Bonilla García, Jazmín, *El juicio de amparo en materia administrativa*. Coordinador Carranco Zúñiga, Joel. 2ª ed., México, Porrúa, 2009, p 32 y 33.



### Hasta el...

...treinta y uno de diciembre del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya característica principal es reflejar en su denominación el alcance de la competencia de este órgano, la cual quedó delineada en quince fracciones enumeradas en el artículo 11 y con el establecimiento de una formula genérica que permite conocer de todas las resoluciones que a través de la figura establecida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se entienden negadas de manera ficta en las materias de competencia del Tribunal. Así como de aquellas en que se niegue la constancia de la resolución positiva ficta cuando así lo establezca el ordenamiento jurídico que rige tales materias.<sup>72</sup>

### De lo anterior, se logró que...

...el Juicio Contencioso Administrativo, instancia también comúnmente conocida como juicio de nulidad, se debe tramitar y promover ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual, es un tribunal totalmente autónomo dependiente del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.<sup>73</sup>

Como conclusión, se observa la importancia que el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tuvo para el desarrollo de los juicios de nulidad, pues sentó las bases principales para que los Estados pudieran desarrollar su propio sistema de tribunal contencioso

---

<sup>72</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, 8ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 170.

<sup>73</sup> Tobón Ramírez, Abel Héctor, *Op. Cit.* Nota 65, p. 55 y 56.



administrativo, y, lo más importante, la existencia material de un órgano jurisdiccional del fuero común especializado en las controversias administrativas y fiscales.

## 2.2 Antecedentes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán

El artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la atribución en favor de los Estados de la federación para crear tribunales con competencia para resolver conflictos administrativos-fiscales, al establecer lo siguiente:

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

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

...

**V.** *Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su*



*organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. . .*<sup>74</sup>

Con esa facultad, las diversas fracciones parlamentarias del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y el propio gobernador presentaron propuestas de normas para el establecimiento en la entidad de un tribunal con competencia en los ámbitos administrativo y fiscal, que protegiera a los gobernados en el ejercicio de sus intereses jurídicos, y tuviese plena autonomía y competencia en el ámbito administrativo y fiscal a nivel estatal, según puede observarse en sus diversas propuestas.

El Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional presentó, en sesión de la Sexagésima Novena Legislatura, del 28 de mayo de 2002, una Iniciativa de Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual fue turnada en su momento a las comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, para su estudio, análisis y dictamen.<sup>75</sup>

Ese grupo parlamentario presentó un mes después a la misma Legislatura (20 de junio de 2002), una iniciativa de Ley de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual también fue turnada para su estudio, análisis y dictamen a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* Nota 47, p. 179.

<sup>75</sup> *Diario de Debates de la LXX Legislatura.* t. VIII, 3er. Año de ejercicio legal, Morelia, Michoacán, junio de 2007, p. 173.

<sup>76</sup> *Ídem.*





El Gobernador del Estado, Lázaro Cárdenas Batel, presentó el 12 de febrero de 2004 ante esa Sexagésima Novena Legislatura, la iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo, y la correspondiente a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Ambas fueron turnadas a las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales para su estudio, análisis y dictamen.<sup>77</sup>

Fue hasta el 23 de mayo de 2006 cuando el proceso legislativo concretó las adiciones y reformas a porciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, donde se estableció la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en los siguientes artículos:

**Artículo 24.** *No podrán ser electos diputados:*

**Reforma**

*II.- Los funcionarios de la Federación, los titulares de las dependencias básicas y de las entidades de la organización administrativa del Ejecutivo y los ayuntamientos, los Consejeros del Poder Judicial, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal Electoral y del Tribunal de Justicia Administrativa;*

**Artículo 44.** *Son facultades del Congreso:*

...

**Adición**

---

<sup>77</sup> *Diario de Debates de la LXX Legislatura. Op. cit., nota 75, p. 173.*



*XXIII A. Elegir, reelegir y privar del encargo, a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, aprobar o negar las solicitudes de licencia y renuncia de los mismos.*

...

**Artículo 50.** *No pueden desempeñar el cargo de Gobernador:*

...

*II.- No pueden ser electos para ocupar el cargo de Gobernador:*

...

### **Reforma**

*c) Los titulares de las dependencias básicas del Ejecutivo, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa y del Tribunal Electoral; los Consejeros del Poder Judicial; y,*

### **Reforma**

**Artículo 70.** *La facultad de aplicar e interpretar las leyes reside exclusivamente en el Poder Judicial, en el Tribunal Electoral y en el Tribunal de Justicia Administrativa, en el ámbito de su competencia y ninguna otra autoridad podrá avocarse al conocimiento de causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.*

### **Reforma**

**Artículo 95.** *El Tribunal de Justicia Administrativa, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.*

*Tendrá competencia para dirimir, resolviendo en forma definitiva, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal del Poder Ejecutivo, de la Auditoría Superior de Michoacán, de los ayuntamientos, de los organismos autónomos, de las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales. La ley determinará las atribuciones y procedimientos al tenor de la presente Constitución.*



*Funcionará y se organizará según lo determine su Ley Orgánica, en colegio de tres Magistrados y sus sesiones serán públicas.*

*Para ser Magistrado del Tribunal se deberán satisfacer los requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.*

*El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública.*

*Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesarán en sus funciones.*

*El Congreso del Estado conocerá de las quejas en contra de los magistrados, podrá privarlos de su encargo, por las mismas causas que señala el artículo 77 de esta Constitución y determinará su retiro forzoso de conformidad con el artículo 78 de esta Constitución.*

### **Reforma**

**Artículo 104.** *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, tanto estatales como municipales, a los miembros del Poder Judicial, del Consejo del Poder Judicial, a los miembros del Tribunal Electoral del Estado, a los miembros del Tribunal de Justicia Administrativa, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, así como a los servidores del Instituto Electoral de Michoacán, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

### **Reforma**

**Artículo 105.** *Siempre que se trate de un delito del orden común, cometido por el Gobernador, los Diputados al Congreso, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, Consejeros del Poder Judicial, Secretario de Gobierno, Secretario de Finanzas y Administración, Procurador de Justicia, Auditor Superior,*



*Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Michoacán, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del Gobernador, y por mayoría, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo quedará el acusado separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, salvado que se trate del Gobernador del Estado, en cuyo caso sólo habrá lugar a que el Congreso lo juzgue como si se tratase de un delito oficial. La declaración de haber lugar a formación de causa contra un funcionario de elección popular, procede desde la fecha en que haya sido declarado electo.*

### **Reforma**

**Artículo 108.** *Podrán ser sujetos de juicio político, el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Consejeros del Poder Judicial, los Jueces de Primera Instancia y Jueces de Cuantía Menor, los titulares de las dependencias básicas que menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral de Michoacán, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, los directores generales o sus equivalentes de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Asimismo los miembros de los ayuntamientos y funcionarios municipales, que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el*



*servicio público estatal y municipal, de acuerdo a la ley de la materia.*

### **Reforma**

**Artículo 109.** *Para proceder penalmente contra el Gobernador, los Diputados al Congreso, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Consejeros del Poder Judicial, Secretario de Gobierno, Secretario de Finanzas y Administración, Procurador de Justicia, Auditor Superior, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Michoacán, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso declarará por las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión cuando se trate del Gobernador y por mayoría absoluta cuando se trate de otros servidores públicos, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

### **Artículo 110.**

...

*El Gobernador Constitucional del Estado y los Diputados gozarán de fuero desde el día en que fuesen declarados electos; los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Consejeros del Poder Judicial, los Magistrados Propietarios del Tribunal Electoral del Estado y los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, desde la fecha en que fuesen designados; los Gobernadores Provisionales, Interinos y Substitutos, los Diputados Suplentes, los Magistrados Supernumerarios del Tribunal Electoral del Estado, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Michoacán, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Finanzas y Administración y el Procurador de Justicia, únicamente dentro del término de su encargo.<sup>78</sup>*

---

<sup>78</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, México, ABZ Editores, 2009, Cuadernos Michoacanos de Derecho. núm. 1c. año 21, pp. 14, 20-21, 25, 29, 32-34.



Esta reforma, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 23 de mayo de 2006, bajo el decreto número 44, estuvo bajo los siguientes artículos transitorios:

**Artículo Primero.-** Remítase a los ayuntamientos del Estado, a efecto de que, en el término de un mes después de recibida, envíen al Congreso del Estado, el resultado de la votación correspondiente, en los términos de la fracción IV del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

**Artículo Segundo.-** El presente Decreto entrará en vigor a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*.

**Artículo Tercero.-** Con la finalidad de preservar la experiencia de los integrantes del Consejo y escalonar su permanencia, para su integración y por única vez, los Consejeros del Poder Judicial durarán en su encargo: el elegido por el Congreso del Estado, cinco años; el designado por el Titular del Poder Ejecutivo, cuatro años; el elegido por los magistrados, tres años, el elegido por los jueces de primera instancia, dos años.

**Artículo Cuarto.-** El individuo que haya sido electo magistrado antes de la entrada en vigor del presente Decreto y se encuentre en funciones al inicio de vigencia del mismo, durará en su encargo el tiempo por el que fue designado; y si, se retira voluntariamente a los quince años de servicios efectivos en ese cargo y cumpla sesenta años de edad o cuando tenga más de diez años de servicios efectivos en ese cargo y su retiro forzoso haya sido aprobado, disfrutará de una pensión mensual equivalente a la remuneración que perciban los magistrados.

**Artículo Quinto.-** Con el fin de escalonar su permanencia y por esta sola ocasión, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa tendrán una duración, por su orden de elección, el



*primero, de cinco años; el segundo, de cuatro años; el tercero, de tres años.*

**Artículo Sexto.-** *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.*<sup>79</sup>

De las porciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, citadas en líneas anteriores, se puede observar la preocupación del legislador michoacano por crear y regular un tribunal autónomo con competencia en materia fiscal y administrativa, y sobre todo un órgano jurisdiccional con pleno poder para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Las reformas constitucionales reflejan una incorporación completa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado a todos los ámbitos del sistema jurídico michoacano. Así lo demuestra el propio artículo 70, que le otorga la facultad de interpretar las leyes, sin olvidar las responsabilidades –ya sea administrativas, civiles o penales- de sus integrantes.

Faltaba ahora sólo la normatividad sobre la que este tribunal iba a funcionar interiormente, así como su regulación procesal en los diversos procesos para la solución de los litigios que serían materia de su jurisdicción. Esas tareas deberían ser cumplidas por aquellas personas a quienes la propia norma facultaba para presentar las iniciativas.

Una vez establecido el régimen constitucional estatal del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se procedió a estudiar las propuestas de

---

<sup>79</sup> *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, t. CXXXVIII, núm. 82. Cuarta sección, Michoacán, México, mayo 23, 2006, p. 8.



los ordenamientos que regirían la vida interna y procesal del nuevo órgano jurisdiccional. En sesión del 5 de junio de 2007, ya en su tercer año legislativo, la Septuagésima Legislatura emitió el dictamen de segunda lectura que incluía el proyecto del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.<sup>80</sup>

El 1º de agosto de ese mismo año, en sesión del Pleno, el Congreso del Estado aprobó en su forma vigente el Código de Justicia Administrativa de Michoacán,<sup>81</sup> el cual fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el jueves 23 de agosto de 2007, tomo CXLII, número 11, bajo los siguientes artículos transitorios:

*ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día 30 de noviembre de 2007, previa su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Antes de la entrada en vigor, el Congreso del Estado elegirá a los magistrados del Tribunal, quienes por esta única vez, durarán en sus encargos, por su orden de elección, el primero cinco años; el segundo, cuatro años; y el tercero, tres años.*

*ARTÍCULO TERCERO. Los magistrados electos realizarán las acciones administrativas necesarias para la instalación de los trabajos del Tribunal.*

*ARTÍCULO CUARTO. La instalación del Tribunal se realizará el día 30 de noviembre de 2007.*

---

<sup>80</sup> *Diario de Debates de la LXX Legislatura. Op. cit. Nota 75, pp. 181-218.*

<sup>81</sup> *Diario de Debates de la LXX Legislatura. t. VIII, 3er. Año de ejercicio legal, Morelia, Michoacán, agosto de 2007, pp. 470-513.*





*ARTÍCULO QUINTO. El Tribunal deberá expedir el Reglamento interior dentro de los treinta días siguientes a su instalación.*

*ARTÍCULO SEXTO. Los asuntos en trámite a la entrada en vigor del presente Código, seguirán sustanciándose conforme a la legislación con la que se iniciaron.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO. Se derogan las disposiciones legales y administrativas en lo que se opongan al presente Código.<sup>82</sup>*

Otro aspecto importante fue la designación que llevó a cabo la Septuagésima Legislatura Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en su tercer año legislativo --sesión número ciento cincuenta y cuatro, jueves 29 de noviembre de 2007-- de los Magistrados que integrarían el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado<sup>83</sup>. Fueron electas, para los períodos correspondientes, las siguientes personas:

**a.** El Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, por un período de cinco años, Lic. Sergio Flores Navarro.

**b.** El Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, por un período de cuatro años, Lic. María del Carmen González Vélez Aldana.

**c.** El Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, por un período de tres años, Lic. Arturo Bucio Ibarra.

En la misma sesión del 29 de noviembre de 2007, las comisiones de la Septuagésima Legislatura Constitucional del Estado de Michoacán de

---

<sup>82</sup> *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, t. CXLII, núm. 11, Primera sección, Michoacán, México, agosto 23 2007, p. 40.

<sup>83</sup> *Diario de Debates de la LXX Legislatura*. t. IX, 3er. Año de ejercicio legal, Morelia, Michoacán, noviembre de 2007, pp. 339-341.



Ocampo consideraron pertinente reformar los artículos Primero y Cuarto Transitorios del Código Administrativo. Esto, con el fin de que la nueva dependencia tuviera el tiempo necesario para instalarse y comenzar a funcionar debidamente. Se argumentó que la aprobación del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del Año 2008 del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo consideraría la partida presupuestal suficiente y pertinente para cubrir las necesidades del Tribunal de Justicia Administrativa, la cual debería aprobarse en diciembre de 2007.<sup>84</sup>

De esta manera el 30 de noviembre de ese año se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* la reforma a los artículos transitorios primero y cuarto del Código de Justicia Administrativa del Estado. Su texto quedó de la siguiente forma:

*ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día 2 de enero de 2008, previa su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.*

*ARTÍCULO CUARTO. La instalación del Tribunal se realizará el día 2 de enero de 2008.*<sup>85</sup>

No fue, entonces, sino hasta el 2 de enero de 2008, cuando el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se instaló en su edificio sede, ubicado en la calle Mariano Arista número 300, altos, colonia Chapultepec Oriente de la ciudad de Morelia, Michoacán. Ese día entró en funciones para el conocimiento y la solución de controversias suscitadas entre el particular y las dependencias, entidades y organismos públicos

---

<sup>84</sup> *Diario de Debates de la LXX Legislatura. Op. cit.* Nota 83, p. 337.

<sup>85</sup> *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, t. CXLII, núm. 82, segunda sección Michoacán, México, noviembre 30 2007, p. 4.



desconcentrados del Poder Ejecutivo Estatal: la Auditoría Superior de Michoacán, los Organismos Públicos Autónomos, y sentó bases normativas para los ayuntamientos y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados de la Administración Pública Municipal. De esta forma se garantizó el acceso a la justicia administrativa en el Estado de Michoacán.

Lo anterior autoriza a formular la conclusión de que los seis años (2002 – 2008) que los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado duraron para hacer realidad la proyectada fundación del Tribunal, no fueron en vano. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado ejerce sus funciones jurisdiccionales desde los inicios de 2008. Valió la pena el tiempo de espera. Actualmente el Tribunal es un órgano jurisdiccional trascendente en las órbitas jurisdiccionales del Estado.

### **2.3 Naturaleza Jurídica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado**

Una vez que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado nació a la vida jurídica como un órgano jurisdiccional autónomo y de plena jurisdicción, en beneficio de los particulares, es necesario señalar cuál es la naturaleza jurídica sobre la que descansa su labor.

Los tribunales de lo contencioso administrativo se han dividido, de acuerdo con su naturaleza jurídica, en varios tipos: **a.** Contencioso de plena



jurisdicción, o subjetivo; **b.** Contencioso de anulación, de ilegitimidad, u objetivo; **c.** Contencioso de represión; y **d.** Contencioso de interpretación.<sup>86</sup>

En el primer caso, al revisar el acto impugnado, el tribunal administrativo indica a la administración pública en qué sentido debe emitir ese acto. En el segundo, el de nulidad, el órgano contencioso administrativo se limita a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido impugnado o revisado. El contencioso de represión llega a aplicar sanciones. Por último, el tribunal contencioso de interpretación puede enunciar e indicar que la autoridad, por su medio, antes de emitir un acto administrativo solicitará al tribunal su opinión respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto.<sup>87</sup>

El Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán regula que el tribunal contencioso administrativo estatal goce de plena autonomía para emitir sus fallos, según se desprende de sus siguientes artículos:

**Artículo 1.** *Las disposiciones del presente Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular los actos y procedimientos administrativos entre el particular y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo Estatal, la Auditoría Superior de Michoacán, los Organismos Públicos Autónomos y como bases normativas para los ayuntamientos y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados de la Administración Pública Municipal. Así como garantizar el acceso a la justicia administrativa en el Estado de Michoacán, la cual se impartirá por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.*

---

<sup>86</sup> Nava Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso. *Op. cit.* Nota 59, p. 59.

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 59-67.



**Artículo 143.** *El Tribunal es un órgano autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en el territorio del Estado. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades administrativas y fiscales y los particulares. Tendrá su residencia en la capital del Estado, y por acuerdo de la Sala, podrá celebrar sesiones fuera de su residencia.*

**Artículo 144.** *El Tribunal funcionará con una Sala Colegiada integrada por tres magistrados.*

**Artículo 145.** *El Tribunal contará además con:*

- I. Secretario General de Acuerdos;*
- II. Secretarios de Estudio y Cuenta;*
- III. Actuarios;*
- IV. Contralor Interno;*
- V. Secretario Administrativo;*
- VI. Defensores Jurídicos; y,*
- VII. El personal que requiera para su funcionamiento.<sup>88</sup>*

Se puede concluir que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado es, material y jurídicamente, un órgano dotado de plena jurisdicción, lo cual significa que...

...tiene amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, ya que pueden modificar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituya; determinar el monto de la sanción aplicable a una persona física o moral; condenar el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la

---

<sup>88</sup> *Código de Justicia Administrativa del Estado.* México, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, núm. 10, pp. 1 y 19.



nulidad o validez de una resolución discutida; asimismo, disponen de medio de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.<sup>89</sup>

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado puede anular actos ilegales, reconocer derechos o incluso constituirlos, con lo cual se fortalece su autonomía jurisdiccional. No sólo dicta sentencias de carácter declarativo, por tanto, sino constitutivas de derechos. Esto significa sentencias de condena, facultad que lo confirma como un tribunal de plena jurisdicción. No hay que olvidar que posee los mecanismos adecuados para hacer cumplir sus resoluciones y obligar a los titulares de las autoridades demandadas, e incluso a sus superiores jerárquicos, a su debido acatamiento.

Mas la autonomía del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán ha quedado opacada con las disposiciones normativas que establecen que el Congreso del Estado es la instancia que realizará la designación de los Magistrados que lo integren. Se puede concluir de esto que el tribunal no cuenta con organismos propios para poder realizar esa elección, y tiene que acudir a la Legislatura Local para la designación y aprobación de sus miembros. Así, en un momento dado quedaría en tela de juicio la imparcialidad de su funcionamiento al emitir sus resoluciones contra las autoridades demandadas.

Sin que este aspecto sea motivo de estudio, hay que resaltar que lo grandeza del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado puede ser

---

<sup>89</sup> Nava Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso. *Op. cit.* Nota 58, p. 64.



incrementada si se elimina esa disposición acerca del método para elegir a sus titulares por el Congreso del Estado. Esa norma no es digna de un órgano jurisdiccional y puede opacar su autonomía.

Los tribunales contenciosos administrativos, en síntesis, han sido creados en México para beneficio de los particulares y en defensa de sus derechos contra los actos de autoridad que ellos consideren arbitrarios. La justicia administrativa en México tiene diversos matices, desde los enfoques judicial o ejecutivo, hasta su ubicación como órganos autónomos.

En relación con sus facultades, se puede ubicar a varios de estos órganos jurisdiccionales con plenas facultades; a otros con limitaciones por ser de simple anulación, e incluso hay algunos que se definen como de sola interpretación. Esa diversidad puede llegar a reflejarse en las sentencias que emitan estos tribunales en los litigios sometidos a su jurisdicción.

El tribunal en cuestión es un órgano jurisdiccional creado para proteger a los particulares contra los actos arbitrarios de las autoridades estatales y municipales. Tal preocupación se reflejó recientemente en el Estado de Michoacán, al grado de reformarse la constitución del Estado y crearse el Código de Justicia Administrativa estatal. Además, se le otorgó como su característica principal, el ser un tribunal de plena jurisdicción, con lo cual se garantiza el cumplimiento de sus resoluciones.

Como órgano jurisdiccional de plena jurisdicción, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo ha llegado al grado de aplicar el control convencional en pro de los particulares que



*Análisis de la carga de la prueba en el proceso contencioso  
administrativo en el Estado de Michoacán*

---

acuden ante él, en busca de justicia administrativa, y para impugnar actos de autoridades estimados como arbitrarios e ilegales. Por tanto, se tiene que la creación del órgano jurisdiccional ha cumplido muchas de las expectativas que se fijaron desde su creación.





## CAPÍTULO TERCERO EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN TÉRMINOS DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

*Nos batimos más por nuestros intereses que  
por nuestros derechos.  
Napoleón Bonaparte (1769-1821).  
Emperador francés.*

**Sumario:** **3.1** *El proceso contencioso administrativo o juicio de nulidad.* **3.2** *Las etapas iniciales del juicio de nulidad: expositiva e instrucción.* **3.3** *Las etapas finales del proceso contencioso administrativo: conclusiva y ejecución.*

En este tercer capítulo se analizará lo relativo al desarrollo del proceso contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, mejor conocido como juicio de nulidad. En él se expondrán las diferentes etapas que lo integran, al ser preciso su conocimiento, ya que la configuración de la carga probatoria se puede desarrollar en cualquiera de las fases que lo integran.

Además, el estudio de las etapas del proceso contencioso administrativo se realiza atendiendo principalmente a la actividad preponderante que realizan las partes. De esta manera, tales actividades se dividen en: iniciales, que engloban la expositiva y la instructiva – en las cuales el actor y el demandado tienen una mayor participación -. Y las



finales, las cuales pertenecen a la conclusiva y ejecutiva – donde existe una actividad mayor del órgano jurisdiccional -.

### **3.1 El proceso contencioso administrativo o juicio de nulidad**

El juicio administrativo, más conocido como proceso contencioso administrativo, al igual que todo proceso jurisdiccional se integra por diversas fases procesales que garantizan una seguridad jurídica a las partes, así como el respeto a su derecho humano y a la garantía de audiencia, reconocido por los ordenamientos nacionales y supranacionales.

Esto es así, en razón de que...

...entraña la práctica de un conjunto de actos porque la resolución de la controversia no puede depender de una sola actuación, sino de una serie de actos y hechos que han de desplegar los sujetos que actúan en el proceso, dado que las leyes procesales prevén diversos aspectos a cumplir antes de que el proceso se dé por terminado.<sup>90</sup>

Con base en lo anterior, se tiene que el juicio contencioso administrativo es un proceso que se desarrolla ante un tribunal especializado en materia administrativa o fiscal. Entre éstos se hallan el llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales

---

<sup>90</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Op. cit.*, nota 3, p. 11.



de lo Contencioso Administrativo en los ámbitos estatales, que tienen competencia para conocer y resolver los litigios que surjan en las relaciones entre las autoridades de la administración pública y particulares que puedan ser afectados en el ámbito de su esfera jurídica por el hacer u omisión de éstas.<sup>91</sup>

De acuerdo con este orden de ideas, se entiende que en el proceso contencioso existen, generalmente, dos etapas: la de instrucción (que abarca todos los actos procesales), y la de conclusión o resolución. La etapa de instrucción se divide, a su vez, en tres fases: la postulatoria o expositiva (que permite instruir al juzgador en la *litis* planteada por las partes). La probatoria (en la cual las partes allegan al órgano jurisdiccional el material probatorio que acreditaría sus pretensiones, y está compuesto por diversos estadios, entre ellos: el ofrecimiento, la admisión, la preparación y el desahogo). Y la etapa conclusiva, la que se encuentra formada por los alegatos o conclusiones de las partes, y por la emisión de la sentencia. El proceso culmina con la ejecución de ésta.

Por medio de estas diversas etapas y fases se cumple con la debida garantía de audiencia en el desarrollo del proceso contencioso administrativo, al considerar todas ellas los requisitos esenciales que debe contener todo proceso que pretenda privar de un derecho sustantivo a un particular. Los derechos procesales contenidos en las formalidades son los que garantizan una adecuada y oportuna defensa, previa al acto privativo, y se traducen, de manera genérica, en los siguientes requisitos:

---

<sup>91</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Materia administrativa*, 6ª reimpresión, México, 2009, Manual del Justiciable, p. 49.



- a.** La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- b.** La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
- c.** La oportunidad de alegar. Y.
- d.** El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.<sup>92</sup>

Estas formalidades esenciales del procedimiento, mejor conocidas como etapas procesales, se dividen en cuatro fases: La primera etapa consiste en la comunicación al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento. Consiste siempre en un acto de notificación, el cual tiene por finalidad que aquel conozca de la existencia del procedimiento mismo y quede en aptitud de preparar su defensa.

La segunda se refiere a la dilación probatoria. En ella se pueden aportar los medios probatorios que se estime pertinentes. La subsecuente es la relativa a los alegatos, donde se da oportunidad a las partes de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes. Por último, debe dictarse una resolución que decida sobre el asunto.

Estas formalidades se pueden ubicar correctamente en el proceso contencioso administrativo regulado por el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, por lo que, de no respetarse en su desarrollo

---

<sup>92</sup> Los requisitos de las formalidades esenciales del procedimiento son extraídos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se intitula FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Esta tesis tiene como datos de localización los siguientes: Registro No. 200234. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. II, Diciembre de 1995. Página: 133. Tesis: P./J. 47/95. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común.



estos requisitos, se deja de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

### **3.2 Las etapas iniciales del juicio de nulidad: expositiva e instrucción**

La etapa expositiva se inicia con la presentación de la demanda. En ese sentido, se puede decir que la demanda es la...

...petición que un litigante sustenta en juicio. Es la primera petición en que el actor formula sus pretensiones, solicitando del Juez la declaración, el reconocimiento o la protección de un derecho, con ella se inicia el juicio y la sentencia debe resolver sobre las acciones deducidas.<sup>93</sup>

Para el procesalista Becerra Bautista, la demanda consiste en el primer escrito que se presenta ante el órgano jurisdiccional por parte del accionante, con base en un interés legítimo y la intención de excitar al tribunal para el inicio del proceso, fundamentado en las normas substantivas que regulan su actuar.<sup>94</sup>

Por tanto, en términos más simples se tiene que el término demanda es aplicable al acto, generalmente plasmado por escrito, con el que se inicia

---

<sup>93</sup> Colegio de Profesores de Derecho Procesal. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Derecho Procesal*, México, Harla, 1997. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, vol. 4, p. 71.

<sup>94</sup> Becerra Bautista, José. *Op. cit.* Nota 13, p. 30.



cualquier proceso jurisdiccional. Este acto se da en razón de que es el escrito introductorio del proceso y la primera petición que se formula. Con ella, la parte accionante da a conocer al juez sus afirmaciones y pretensiones en el juicio. Los requisitos que, en términos del artículo 230 del Código de Justicia Administrativa del Estado se deben cumplir, son los siguientes:

a. El nombre y firma del actor, o de quien promueva en su nombre, así como su domicilio para recibir notificaciones. En caso de que el actor no sepa o no pueda firmar, estampará su huella o podrá pedir que alguien firme a su ruego, debiendo ratificar esa firma ante el Tribunal.

b. El acto o resolución que se impugna y, en su caso, la fecha de notificación o la fecha de conocimiento del acto. En caso de que se controvierta un acto de aplicación de normas administrativas de carácter general y abstracto, se deberá señalar la fecha de realización del acto y de publicación del decreto, acuerdo, acto o resolución que se impugna.

c. La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

d. El nombre y domicilio del tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

e. La acción intentada.

f. Los hechos que dan motivo a la demanda.



g. Los conceptos de violación que le cause al actor el acto impugnado.

h. La petición concreta al respecto, señalando, en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. Y...

i. Las pruebas que ofrezca. Tratándose de prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar, y se señalará los nombres del perito o de los testigos.<sup>95</sup>

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones, éstas correrán por lista, las que se fijarán en sitio visible de la propia Sala. Además, al escrito inicial de demanda se le deben acompañar los documentos a que hace referencia el numeral diverso 232, del citado ordenamiento jurídico. (Véase anexo primero).

El acto procesal posterior a la presentación de la demanda es el acuerdo de radicación -en el supuesto de que el escrito cumpla con todos y cada uno de los requisitos que la norma exige-, o de requerimiento -en caso contrario-. Sin embargo, el acto que reviste mayor trascendencia es la diligencia denominada emplazamiento, tal y como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia intitulada: SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL. (Véase anexo segundo).

---

<sup>95</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 88, p. 42.



En ella se estableció que la falta de las formalidades para su verificación es una infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento, al afectar la oportunidad de alegar, ofrecer y desahogar pruebas.

Estrictamente, se puede señalar que emplazamiento es...

...el llamado judicial para que dentro del plazo señalado, la parte demandada comparezca a juicio para ejercitar en él sus defensas, excepciones o reconvencciones.<sup>96</sup>

Por esta razón, se concluye que el emplazamiento se entiende como el acto del órgano jurisdiccional mediante el cual se establece la relación jurídica procesal. Cuando se hace saber al demandado la existencia de una demanda en su contra, y con la cual puede realizar los actos procesales que estime prudentes, pero autorizados por la legislación procesal.

Los emplazamientos (al igual que las notificaciones) se regulan en el proceso contencioso administrativo por los artículos 213 al 222 del Código de Justicia Administrativa del Estado. En este orden de ideas, se tiene que los tipos de notificación en el proceso contencioso administrativo son los siguientes:

*a. Notificación personal:* Es aquella diligencia que el actuario practica directamente con el interesado o con su autorizado o apoderado, en el

---

<sup>96</sup> Migoni Goslinga, Francisco G., *El actuario del Poder Judicial de la Federación*, 6ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 7.





domicilio señalado para recibir notificaciones, a fin de hacer de su conocimiento una resolución judicial. Tal tipo de notificación también puede practicarse en el local del órgano jurisdiccional, si la parte interesada acude a éste y se hace sabedora de la resolución respectiva. Sin embargo, cuando el domicilio se encuentre fuera de la residencia de éste Tribunal, la notificación se realizará por medio de correo certificado.<sup>97</sup>

*b. Notificación por lista:* Ésta se lleva a cabo mediante un documento que se fija en los estrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, donde se hace una relación de los diversos asuntos en los que se dictaron las resoluciones que se ordenó notificar por este medio.<sup>98</sup>

*c. Notificación por oficio:* Como su nombre lo indica, se practica por medio de un oficio, en el que se transcribe la resolución que debe hacerse del conocimiento de las autoridades, ya sea en su carácter de demandada o de tercero interesado. Cuando el domicilio de la oficina de esas autoridades esté en el lugar del juicio, el oficio lo entregará personalmente el actuario judicial o el empleado a quien se encomiende la diligencia. En caso contrario, si la oficina de las autoridades se encuentra fuera del lugar del órgano jurisdiccional ante el cual se tramita el juicio, el oficio correspondiente se remitirá por correo, en pieza certificada con acuse de recibo.<sup>99</sup>

*d. Notificación por medio electrónico:* Generalmente la comunicación oficial tiene lugar a través de este medio en casos urgentes o cuando es

---

<sup>97</sup> Artículo 216 del *Código de Justicia Administrativa del Estado*. *Op. cit.* Nota 88, p. 41.

<sup>98</sup> Artículo 214 del *Código de Justicia Administrativa del Estado*. *Op. cit.* Nota 88, p. 41.

<sup>99</sup> Artículos 214 y 218 del *Código de Justicia Administrativa del Estado*. *Op. cit.* Nota 88, p. 41.



necesario para la mejor eficacia de la notificación, con el fin de informar a las autoridades demandadas de la resolución respectiva.<sup>100</sup>

*e. Notificación por exhorto:* Se trata de aquella mediante la cual se comunica una resolución judicial a alguna de las partes (con excepción de las autoridades), que tenga su domicilio fuera del lugar donde se tramita el proceso contencioso administrativo. En el exhorto debe precisarse la resolución que se va a notificar, así como el nombre y domicilio del interesado. Además, deben adjuntarse todas las constancias que sean necesarias para que pueda practicarse la notificación correspondiente.<sup>101</sup>

No obstante, hay ocasiones en que el establecimiento de las reglas de realización de las notificaciones y emplazamientos contenidas en el código de la materia, no son suficientes para resolver aspectos planteados por las partes. Entonces se vuelve necesaria la remisión al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán, que es de aplicación supletoria; un ejemplo de lo anterior lo encontramos en los efectos del emplazamiento regulado por el artículo 341, el cual establece:

**Artículo 341.** *Los efectos del emplazamiento son:*

- I. Prevenir el juicio en favor del Juez que lo hace;*
- II. Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el Juez que lo emplazó, siendo competente al tiempo de la citación, aunque*

---

<sup>100</sup> Artículo 218 del *Código de Justicia Administrativa del Estado*. Op. cit. Nota 88, p. 41.

<sup>101</sup> Artículo 119 del *Código de Justicia Administrativa del Estado*. Op. cit. Nota 88, p. 38.



*después deje de serlo con relación al demandado, porque éste cambie de domicilio o por otro motivo legal;*

*III. Obligar al demandado a contestar ante el Juez que lo emplazó, salvo siempre el derecho de provocar la incompetencia;*

*IV. Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial, si por otros medios no se hubiere constituido ya en mora el obligado; y*

*V. Originar el interés legal en las obligaciones pecuniarias sin causa de rédito.<sup>102</sup>*

Una vez emplazada, la autoridad demandada tiene la obligación procesal de presentar su contestación de demanda dentro de los quince días hábiles posteriores a que surta efectos el emplazamiento. El escrito de contestación de demanda debe contener los siguientes requisitos sustanciales: en términos del artículo 253 del Código de Justicia Administrativa del Estado, la autoridad deberá expresar lo siguiente:

- a. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- b. Las causas de improcedencia y sobreseimiento que, a su juicio, se actualicen dentro del procedimiento.
- c. La referencia concreta a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos u

---

<sup>102</sup> Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán de Ocampo. Op. cit. Nota 48, p. 50.



oponiendo excepciones; expresando que los ignora por no ser propios, o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

d. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la improcedencia o ineficacia de los agravios esgrimidos. Y...

e. Las pruebas ofrecidas. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios de los peritos y testigos. Sin estos señalamientos, se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.<sup>103</sup>

En cuanto a los documentos que se debe anexar al escrito de contestación, se establecen claramente en el artículo 254 del Código de Justicia Administrativa del Estado. Son:

a. Copias de la misma y de los documentos anexos para las partes, y una más para el duplicado.

b. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado o el tercero sea un particular, y no gestione en nombre propio. En el caso de las autoridades, el nombramiento que lo acredite como tal. En su caso, el instrumento que acredite la representación de la misma, conjunta o separadamente.

c. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

---

<sup>103</sup> *Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 87, p. 46.*



d. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

e. Las pruebas que ofrezca. Y...

f. Si se trata de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubiesen acompañado al escrito de contestación de la demanda.<sup>104</sup>

No se olvida el complemento que la misma norma establece y exige a la autoridad demandada, que consiste en cumplir los requisitos formales exigidos para la demanda, los cuales se contienen en el artículo 230 del Código de Justicia Administrativa del Estado.

La etapa expositiva del proceso contencioso administrativo se integra, además, por el derecho que tiene el actor de ampliar la demanda en términos del artículo 238 del Código de Justicia Administrativa del Estado,<sup>105</sup> en el supuesto de que la contestación de la demanda sea una negativa ficta, o bien, cuando por parte de la autoridad demandada se alegue la improcedencia del juicio por consentimiento tácito.

La ampliación de demanda y la contestación a la ampliación deben cumplir los mismos requisitos, ya enumerados, de la demanda y su contestación. Además, existe un supuesto diverso para tener derecho a ampliar la demanda: cuando el actor manifiesta no conocer la resolución

---

<sup>104</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. *Op. cit.* Nota 88, p. 46.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 43.



administrativa que pretende impugnar, su notificación o su ejecución. Si, al contestar la demanda, la autoridad acompaña su constancia, el actor tiene el derecho de ampliarla.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ha señalado que la ampliación de demanda es un derecho del actor y se le debe otorgar el derecho, aún y cuando el Magistrado Instructor no hubiera determinado en su acuerdo el del accionante de hacerlo. Este derecho aparece en la tesis intitulada: DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PARA EL ACTOR Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA SALA FISCAL DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA HACERLO. (Véase anexo cuarto). Esta tesis es aplicada al supuesto regulado en el Código de Justicia Administrativa del Estado, por tratarse de una regulación semejante a la contenida en la legislación federal.

Su criterio se puede reflejar en la jurisprudencia, donde determinó que en el supuesto de que la autoridad demandada revoque el acto administrativo y pretenda el sobreseimiento del juicio, es motivo para ampliar la demanda, si así lo considera el actor. Lo anterior, debido a que se trata de una causa no conocida por el accionante, y puede tener diversas consecuencias en su esfera jurídica.

Así lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias denominadas bajo los rubros: CONTENCIOSO



ADMINISTRATIVO. LA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, SE ACTUALIZA CUANDO LA REVOCACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO SATISFACE LA PRETENSIÓN DEL DEMANDANTE y AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDENCIA DE LA, CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA DEJA SIN EFECTO LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADOS Y SOLICITA EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO, AL FORMULAR LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA. (Véase anexo quinto).

Esta consideración resulta aplicable en el proceso contencioso administrativo juzgado en el Código de Justicia Administrativa del Estado, en razón de que al otorgarse al actor el derecho para ampliar su demanda, se le garantiza una adecuada defensa de sus derechos sometidos ante el órgano jurisdiccional a nivel local, denominado Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Es de resaltar en este aspecto, que si existe la posibilidad del actor para ampliar la demanda, es derecho de la contraparte contestarla, según los lineamientos trazados por la contestación de la demanda principal. Ya con todos los escritos se integra la *litis* dentro del proceso contencioso administrativo.

Una vez concluida la fase expositiva dentro del proceso contencioso administrativo, comienza la denominada **Instructiva**. Esta sub-etapa considera en todo el sistema probatorio, y el juicio de nulidad no es la



excepción, ya que otorga a las partes la posibilidad de acreditar sus pretensiones planteadas.

Para el estudio de la etapa de instrucción es pertinente iniciar con las formalidades para el ofrecimiento de la prueba. Al respecto, es necesario señalar que en el proceso contencioso administrativo es aplicable, supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles del Estado, en términos del artículo 194 del Código de Justicia Administrativa de la entidad. (Véase anexo sexto).

En consecuencia, al ser el Código Adjetivo Civil del Estado supletorio en el proceso contencioso administrativo, resulta conveniente recordar que la regla general de la carga de la prueba se basa en el principio procesal consistente en que: *el que afirma debe probar*, tal y como se desprende de los artículos 343 y 344. (Véase anexo séptimo).<sup>106</sup>

De lo que se sigue que, en términos generales, en los juicios anulatorios tramitados ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se encuentran claramente establecidas las cargas probatorias de las partes, en sentido de que al actor le corresponde probar los hechos constitutivos de su acción, y a la demandada, sus excepciones.

Desde otro punto de vista, los artículos 230, fracción IX; 253, fracción V, y 254, fracción V, y último párrafo del Código de Justicia Administrativa del Estado (véase anexo octavo), regulan lo relativo al ofrecimiento de pruebas que las partes pueden ofrecer en sus escritos de demanda y

---

<sup>106</sup> Este aspecto se desarrollará en el último capítulo de la presente tesis, ya que es la materia sobre la cual se basa la investigación del trabajo.





contestación. Además, se desprende de las porciones normativas enunciadas que la prueba constituye una carga procesal, en cuanto que ofrecer y acompañar con las pruebas sus respectivos escritos de demanda y contestación, constituye una actividad optativa para las partes.

Los artículos 233, 257, 258, 259 y 262 del Código de Justicia Administrativa del Estado (véase anexo noveno), establecen, acerca de las reglas del ofrecimiento y admisión de pruebas, que en el proceso contencioso administrativo existe un sistema particular en esa materia, el cual dispone que en él son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades, así como aquellas que vayan en contra de la moral o del derecho. Esta admisión se da según términos del artículo 347 del Código de Procedimientos Civiles del Estado,<sup>107</sup> cuya aplicación es supletoria.

Sin embargo, no son admisibles las pruebas que en forma implícita el propio código de esta materia señala. Esto significa que para el demandante se estipula la obligación de adjuntar a su demanda, entre otros, el documento en el cual conste el acto impugnado y las pruebas documentales por ofrecer. También establece una obligación para el Magistrado Instructor: requerir al demandante para que exhiba las pruebas documentales ofrecidas, en el caso de que no lo hubiera hecho junto a su escrito de demanda. A la vez, se le expresa el apercibimiento que al respecto señala la ley. Éste también es aplicable, en lo conducente, para la parte demandada.

---

<sup>107</sup> Código de Procedimientos Civiles del Estado. *Op. cit.* Nota 48, p. 50.



Se precisa, además, la obligación del propio Magistrado Instructor de requerir a la autoridad demandada para que remita los documentos ofrecidos como prueba por el actor, en caso de que éste no hubiera podido obtenerlos. Así mismo, que lo demuestre exhibiendo al juicio copia de la solicitud que hubiere hecho al respecto, presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Lo anterior también se aplica para el supuesto en el cual una autoridad demandada se encuentre bajo la misma hipótesis de haber requerido diversas documentales a otra autoridad, y ésta no se las hubiera expedido. Este hecho se relaciona con la obligación establecida para las autoridades de expedir copias certificadas de los documentos solicitados por las partes.

Respecto a este caso, se tiene que, en lo relativo a la obligación del órgano jurisdiccional de pronunciarse sobre la admisión o denegación de las pruebas, el Tribunal se debe regir sobre la pertinencia de la prueba. (Véase anexo décimo). Esto significa que la prueba debe guardar plena relación con la *litis* planteada y con las situaciones de derecho y hecho que fueron materia de controversia por las partes, y quedaron precisadas por medio de sus respectivos escritos ofrecidos en la etapa expositiva.

En la fase instructiva se encuentra otra institución jurídica que no puede pasarse por alto dentro del estudio de las pruebas. Ésta, si bien no es materia de la presente tesis, se considera necesario citar. Se trata de la facultad para mejor proveer, que se contiene en el artículo 259 del Código de Justicia Administrativa del Estado. (Véase anexo décimo primero).



Tal facultad –la de mejor proveer- debe entenderse como la potestad de la que se encuentra investido el Magistrado instructor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, para ampliar las diligencias probatorias previamente ofrecidas por las partes y desahogadas durante la instrucción. Esto, cuando considere que en tales probanzas existen situaciones dudosas, imprecisas o insuficientes, razón por la cual dichas ampliaciones tienen carácter indispensable para el conocimiento de la verdad sobre los puntos en litigio.

Esas diligencias vienen a ser actos de prueba o instrucción decretados y realizados por iniciativa espontánea del juzgador. Su finalidad es integrar su conocimiento y convicción acerca de los hechos controvertidos en un proceso sometido a su decisión, sin aportar nuevas alegaciones. El artículo 259 deja a criterio del Magistrado Instructor el ordenar la práctica de cualquier diligencia probatoria, condicionándola a que sea útil para el esclarecimiento de los hechos controvertidos, con el propósito de guardar absoluta igualdad para ambas partes, sin violar sus derechos, principalmente para que el juzgador esclarezca las cuestiones de hecho que considere importantes.

Se tiene que las etapas iniciales del proceso contencioso administrativo se refieren a la actividad propia de las partes –actor y demandado-. Son aquellas en las cuales ambos tienen una implicación activa, pues allí fijan su postura y aportan todos los medios probatorios con que pretenden acreditar sus posiciones y la procedencia de su acción, o de su excepción.



### 3.3 Las etapas finales del proceso contencioso administrativo: conclusiva y ejecución

La etapa o fase siguiente es la **conclusiva**. Se puede definir como aquella en la cual las partes fijan su postura final respecto a sus pretensiones planteadas en la fase postulatoria, y se lleva a cabo, principalmente, por medio de los alegatos de bien probado. En ese orden, puede señalarse que los alegatos constituyen las argumentaciones verbales o escritas que formulan las partes, una vez concluidas las fases postulatoria y probatoria. En un sentido general, el alegato se puede definir como: el acto realizado por cualquiera de las partes mediante el cual se exponen las razones de hechos y de derecho, en defensa de sus intereses jurídicos, se pretende demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho, no así los argumentos y las probanzas de su contraparte.<sup>108</sup>

Lo anterior también se conoce como alegato de bien probado, esto es: el acto mediante el cual, en forma escrita u oral, una parte expone en forma metódica y razonada los fundamentos de hecho y de derecho que dan mérito a la prueba aportada, y señala el demérito de las ofrecidas por la contraparte.<sup>109</sup>

En este sentido, alegar de bien probado significa el derecho que le asiste a cada parte en juicio –actor, demandado, y en ocasiones el tercero con interés- para que en el momento oportuno los Magistrados recapitulen

---

<sup>108</sup> Becerra Bautista, José. *Op. cit.* Nota 13, p. 165.

<sup>109</sup> Arrellano García, Carlos. *Op. cit.* Nota 12, p. 430.



en forma sintética acerca de las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio.

La exposición de alegatos, común en los juicios ordinarios, no tiene una forma determinada en las leyes procesales. Ésta acontece en el Código de Justicia Administrativa del Estado, pero debe tenerse en cuenta que es configurada por la exposición metódica y razonada de los hechos afirmados en la demanda; por las pruebas aportadas para demostrarlos; por el valor de esas pruebas; por la impugnación de las pruebas aportadas por el contrario; también por la negación de los hechos afirmados por la contraparte, así como por las razones que se extraen de los hechos probados, más las razones legales y doctrinarias que se aducen en favor del derecho invocado, etcétera.<sup>110</sup>

Resulta importante destacar que, si bien como regla general es cierto que dentro de algunos procedimientos como el civil, el penal y el de amparo se acepta que los alegatos no forman parte de la *litis*, dicha conclusión es diferente en el proceso contencioso administrativo. La razón es que el propio Código de Justicia Administrativa del Estado señala con claridad que resulta obligación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado estudiar las causales de improcedencia hechas valer por las partes durante el proceso contencioso administrativo, sin limitarse a establecer que sólo serían las argumentadas en el primer escrito.

---

<sup>110</sup> Arrellano García, Carlos. *Op. cit.* Nota 12, p. 433.



Esto significa que las reglas del valor de los alegatos que se tienen en otros procesos jurisdiccionales no son aplicables en el proceso contencioso administrativo regulado por el Código de Justicia Administrativa del Estado. En tal sentido, se observa la tesis (véase anexo décimo segundo), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual estipula que los alegatos forman parte de la *litis* y deben ser estudiados, al interpretarse una disposición normativa que regule expresamente dicho supuesto normativo.

Sin embargo, no es obligación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado realizar el estudio de los alegatos planteados por las partes, si éstos se limitan a repetir su posición expresada en el escrito inicial de demanda o de contestación, así como en la posible valoración de sus pruebas ofrecidas.

La siguiente etapa que integra el proceso contencioso administrativo es la denominada de **juicio**. En ella el órgano jurisdiccional tiene el deber de pronunciar sentencia, aplicando generalmente una ley a un caso concreto – y, en casos excepcionales de no existir una norma, se deben aplicar los principios generales. Se llevará a cabo una vez que se han conocido las pretensiones de la actora y la resistencia de la demandada, sus pruebas allegados a juicio, debidamente valoradas, y los respectivos alegatos –de llegar a existir éstos-.<sup>111</sup> A su vez, esta etapa tiene dos fases: la emisión de la sentencia y la solicitud de aclaración.

---

<sup>111</sup> Colegio de Profesores de Derecho Procesal. Facultad de Derecho de la UNAM. *Op. cit.* Nota 91, p. 93.



**a. Emisión de la sentencia.**

En esta fase, como su nombre lo señala, tiene lugar la emisión de la sentencia, que no es otra cosa que la resolución que decide el fondo del negocio. A decir del maestro Alfredo Rocco, la sentencia es el...

...acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés.<sup>112</sup>

En términos del autor Sánchez Pichardo...

...el proceso encuentra su conclusión natural en el procedimiento de la sentencia definitiva. En el ámbito específico de la materia fiscal y administrativa la sentencia constituye un medio excepcional de extinción de la obligación fiscal. En el derecho común, la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado.<sup>113</sup>

En efecto, el artículo 71 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, señala que las resoluciones judiciales se clasifican en autos,

---

<sup>112</sup> Rocco, Alfredo, *La sentencia civil*, Argentina, Valletta Ediciones, 2005, p. 49.

<sup>113</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., *Op. cit.* Nota 72, p. 647.



sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. En relación con estas últimas, explica, son las que deciden el negocio en lo principal.<sup>114</sup>

La doctrina procesal señala que las sentencias deben contener dos clases de requisitos: externos o formales, e internos o sustanciales. Los primeros establecen las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia. En síntesis, se refieren a la sentencia como documento. Al efecto se señalan los elementos que debe contener: el lugar, la fecha y el nombre del Juez o del Tribunal que las pronuncia. Los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litigan. El objeto del pleito. Los preceptos legales o principios jurídicos conforme a los cuales se resuelve.

Por último, los puntos resolutivos correspondientes. Dicho de otro modo, los requisitos formales de las sentencias tienen como común denominador la identificación del proceso, los fundamentos de derecho y los puntos resolutivos, así como la firma del Juez o de los Magistrados, y del secretario de Acuerdos, quienes autorizan y dan fe del acto.

Respecto a los requisitos internos o sustanciales, éstos conciernen, ya no al documento en sí, sino al acto mismo de la sentencia. A decir de diversos procesalistas, entre otros Rafael de Pina,<sup>115</sup> José Ovalle Favela,<sup>116</sup> José Becerra Bautista<sup>117</sup> y Cipriano Gómez Lara,<sup>118</sup> dichos requisitos son los siguientes: congruencia, exhaustividad y motivación. Sin embargo, es de mencionar que existe un requisito diverso por añadir: la fundamentación.

---

<sup>114</sup> *Código de Procedimientos Civiles del Estado. Op. cit.* Nota 48, pp. 16 y 17.

<sup>115</sup> De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Op. cit.* Nota 4, p. 326.

<sup>116</sup> Ovalle Favela, José, *Op. cit.* Nota 5, p. 176.

<sup>117</sup> Becerra Bautista, José, *Op. cit.* Nota 13, p. 182-183.

<sup>118</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Oxford, 2002, p. 295.





En relación con la congruencia, Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga aluden al artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y mencionan que tal precepto...

...dispone que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito.<sup>119</sup>

Concluyen en un aspecto concreto: la congruencia es un requisito propio del derecho y de la lógica, lo cual significa que la sentencia se debe ocupar únicamente con base en las pretensiones de las partes.<sup>120</sup>

José Ovalle Favela, por su parte, al referirse al mencionado principio de congruencia, expresa...

...el artículo 81 del CPCDF, reformado en 1996, dispone en su parte conducente: 'Las sentencias definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado ...' Este precepto es el que establece el requisito de congruencia para las sentencias que se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones y negaciones o excepciones que, en su caso, hayan planteado las partes durante el juicio. El requisito de congruencia

---

<sup>119</sup> De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Op. cit.* Nota 4, p. 326.

<sup>120</sup> *Ídem.*



prohíbe al juzgador resolver más allá (ultra petita) o fuera (extra petita) de lo pedido por las partes.<sup>121</sup>

Respecto al segundo principio, el de exhaustividad, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, en la obra mencionada en líneas precedentes, estudian el contenido de los artículos 81 y 83 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Resaltan que las sentencias deben condenar o absolver al demandado y resolver todas las pretensiones de las partes que hayan sido motivo del litigio. La sentencia sólo puede decidir sobre los puntos sujetos a debate, pero no puede dejar de decidir sobre todos y cada uno de ellos.<sup>122</sup>

En relación con el mismo principio de exhaustividad, Ovalle Favela expone que el requisito de congruencia (externa) significa la obligación para el órgano jurisdiccional de resolver el litigio sobre lo debidamente pedido. Con esto el juzgador tiene el deber de no sobrepasar las pretensiones.<sup>123</sup>

Conforme a lo anterior, debe destacarse que los principios de congruencia y exhaustividad son comunes a todos los procedimientos jurisdiccionales en general. De esta manera las sentencias que emita el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado no pueden prescindir de ambos principios., En términos generales, esto implica que se atienda o agote todo lo pedido, y exista relación y coherencia entre lo pedido y lo resuelto.

---

<sup>121</sup> Ovalle Favela, José. *Op. Cit.* Nota 5, p. 176.

<sup>122</sup> De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Op. cit.* Nota 4, p. 327.

<sup>123</sup> Ovalle Favela, José. *Op. cit.* Nota 5, p. 178.



Si se atiende a su sentido semántico, en referencia a la sentencia en general, la congruencia y la exhaustividad deben llevar a que el análisis que se realice corresponda a los planteamientos propuestos realmente por el actor en su escrito de demanda, y por el demandado en su contestación a la demanda. Todos y cada uno de los aspectos esgrimidos deben ser examinados en su integridad, de tal manera que ninguno quede pendiente de estudio. Esto, siempre y cuando no se configure una causal de improcedencia que determine el sobreseimiento total del juicio.

La motivación constituye un requisito de fondo de las sentencias que no puede ser entendido sin la fundamentación. Ambos conceptos están íntimamente relacionados, toda vez que, para declarar fundados o infundados los argumentos expuestos, resulta necesario tener presente, en primer término, lo dispuesto por los artículos 250, 273 y 274 del Código de Justicia Administrativa del Estado, los cuales disponen:

**Artículo 250.** *Si no se produce la contestación en tiempo, o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.*

**Artículo 273.** *La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del juicio.*

**Artículo 274.** *Las sentencias deberán ser debidamente fundadas y motivadas.*



*Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las normas, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron la defensa del particular y motivaron el sentido de la resolución.*

*Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, la Sala se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.<sup>124</sup>*

De estas disposiciones normativas, se desprende que las sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda sobre la resolución impugnada. Se tiene la facultad de invocar hechos notorios, y pueden ser corregidos los errores que se adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados. Deben ser examinados en su conjunto los conceptos de violación que contiene el desarrollo de las causas de ilegalidad de los actos impugnados, así como los demás razonamientos de las partes. Esto, con el fin de resolver la cuestión efectivamente

---

<sup>124</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 88, pp. 45, 48.



planteada, y sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Esta obligación se conoce doctrinalmente como principio de congruencia –ya abordado-, e implica la exhaustividad de las sentencias, en tanto impone al juzgador tomar en cuenta todas y cada una de las pretensiones del actor a la hora de decidir sobre las controversias sometidas a su potestad. De esta manera, el juez o magistrado se pronunciará sobre la totalidad de los puntos litigiosos, y analizará así las consideraciones expuestas dentro de la demanda y de la respectiva contestación. Lo expuesto se conoce como principio de congruencia externa de las sentencias.

El principio de congruencia, salvaguardado por el invocado artículo 273, no sólo implica que las sentencias serán congruentes en sí mismas, y no contendrán afirmaciones que se contradigan entre sí. Además, deberán resolver la *litis* completamente, tal como le fue formulada al juzgador.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, por su parte, que el hecho de que los órganos jurisdiccionales cumplan con los requisitos de congruencia y exhaustividad no los exime de cumplir con los restantes requisitos de la sentencia: la fundamentación y la motivación.

Con base en el o los preceptos jurídicos que permiten expedir ésta, se debe realizar un estudio de las acciones y excepciones del litigio, y establecer la hipótesis que genere su emisión. Así mismo, los órganos jurisdiccionales deben tomar en consideración, al emitir el acto, incluir en su exposición concreta las circunstancias especiales, razones particulares o



causas inmediatas. Es, por tanto, necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso. (Véase anexo décimo tercero).

***b. Aclaración de sentencia.***

La figura jurídica de aclaración de sentencia es una institución procesal establecida por el Código de Justicia Administrativa del Estado, en beneficio de las partes. Tiene por objeto hacer comprensibles conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos de la misma. La resolución que se dicte forma parte de ésta.

Es necesario indicar que de la aclaración de sentencia se puede desprender el cumplimiento a una garantía en beneficio de las partes, consistente en el derecho de las personas a que se les administre justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Se tiene que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado debe emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Obviamente, estos atributos no se lograrían con sentencias que, por inexistencia de la institución procesal aclaratoria, tuvieran que conservar palabras o concepciones oscuras, confusas y contradictorias.

El artículo que regula la procedencia de la aclaración de la sentencia dentro del juicio administrativo, es el 279 del Código de Justicia Administrativa del Estado, que dispone a la letra:



**Artículo 279.** *Sólo una vez puede pedirse la aclaración de sentencia y se promoverá ante la Sala dentro de los tres días hábiles siguientes de notificada, señalando con toda precisión la contradicción, ambigüedad u oscuridad, de cuya aclaración se solicite.*

*La Sala resolverá dentro de los tres días hábiles siguientes, sin que pueda variar la sustancia de la resolución.*

*La resolución sobre la aclaración de una sentencia, se considerará parte integrante de ésta, no admitirá ningún recurso, e interrumpirá el término para impugnar la resolución.<sup>125</sup>*

El dispositivo legal del cual se desprenden los elementos para la procedencia de la aclaración de la sentencia, son:

a. Legitimación. Consiste en que ésta se debe solicitar a instancia de alguna de las partes que contendieron en el proceso contencioso administrativo.

b. Temporalidad. Debe realizarse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sentencia. Y...

c. Finalidad. Tiene los propósitos de: aclarar algún concepto, subsanar alguna oscuridad o imprecisión, sin alterar la esencia de lo resuelto. O bien, suplir cualquier omisión sobre algún punto discutido en el litigio, pero sin cambiar la sustancia de lo decidido en el fallo.

---

<sup>125</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 87, p. 49.



*Análisis de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo en el Estado de Michoacán*

---

Una vez que se ha declarado una sentencia condenatoria favorable al actor, lo procedente es su ejecución. Aquí se ubica la última fase, que es la **ejecutiva**. Esta etapa, la de ejecución de la sentencia, es considerada la más importante, debido a que en ella se cumple con la garantía de justicia completa que persigue la tutela jurisdiccional efectiva.

El maestro Jesús González Pérez se ha pronunciado en tal sentido, al señalar:

Todavía estamos lejos de una eficaz tutela jurisdiccional frente a las administraciones públicas. Y, quizás, el aspecto de la regulación del proceso administrativo más relevante a la hora de enjuiciar hasta qué punto un concreto ordenamiento jurídico se aleja del pleno control jurisdiccional de la administración sea el de la ejecución de las sentencias condenatorias de ella. Todavía existe buen número de ordenamientos jurídicos en los que no se contempla posibilidad de pretensiones –ni, por tanto, de sentencias- condenatorias de las entidades públicas, ni mucho menos de una ejecución procesal de ellas. Se reconoce a los tribunales contencioso-administrativos la potestad de juzgar; pero no de hacer ejecutado lo juzgado.<sup>126</sup>

La ejecución de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se realiza con base en un procedimiento determinado por el propio Código de Justicia Administrativa estatal. Al respecto, es preciso tener en cuenta que las resoluciones jurisdiccionales son obligatorias y de orden público, razón por la cual toda autoridad, en el marco de sus atribuciones legales, está obligada a cumplirlas.

---

<sup>126</sup> González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo Federal*, 4ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 27.





Dentro de ese contexto, la regulación del procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se halla en los artículos 283, 284, 285 y 286 del Código de Justicia Administrativa del Estado. Éstos señalan:

**Artículo 283.** *Cuando una sentencia ejecutoria sea favorable a un particular, la Sala la notificará dentro de los tres días hábiles siguientes por oficio a las partes para su debido cumplimiento, previniéndolas para que informen dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva y, en su caso, requerirá a la autoridad para que la cumpla*

**Artículo 284.** *Si dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que haya causado ejecutoria la sentencia, ésta no se cumpliera, el Tribunal de oficio o a petición de parte, hará uso de los medios de apremio previstos por este Código.*

*Si una vez agotados los medios de apremio, persistiere el incumplimiento de la sentencia, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió.*

*En caso de que el incumplimiento sea realizado por una autoridad que requiera juicio de procedencia para su destitución, se procederá conforme a la ley de la materia.*

*Las sanciones, también serán procedentes cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se hubiere decretado respecto al acto impugnado.*



**Artículo 285.** *En caso de incumplimiento injustificado de la sentencia, se procederá como sigue:*

*I. Se fijará multa de entre cien y quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días hábiles y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas en los términos de esta fracción, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada;*

*II. Si al concluir el plazo mencionado en la fracción anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días hábiles la obligue a cumplir sin demora;*

*III. De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por la fracción I; Y.*

*IV. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.*

**Artículo 286.** *Lo dispuesto en el artículo anterior también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la*



*suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.*

*Transcurridos los plazos señalados en las fracciones anteriores, la Sala pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.<sup>127</sup>*

En las citadas disposiciones normativas se observa que una vez que la sentencia pronunciada ha causado ejecutoria, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado debe requerir a las autoridades demandadas para que informen sobre lo realizado en cumplimiento de la misma. Deberán comunicárselo dentro de los diez días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación relativa. Transcurrido el término anterior, si la autoridad demandada soslaya informar sobre el cumplimiento del fallo, o, en su caso, de la causa que le impide realizarlo, es de proceder la aplicación de los medios de apremio de ley.

Significa lo anterior que se deberá sancionar el incumplimiento mediante la imposición de una multa. Ésta oscilaría entre cien a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado, según la gravedad del incumplimiento y sus consecuencias. No obstante, deberá requerirse de nueva cuenta a las autoridades para que en el término de los tres días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación relativa,

---

<sup>127</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. *op. cit.*, nota 88, p. 50.



cumplan con la sentencia, o se les apercibirá de nuevas multas e informe a su superior jerárquico.

Si la autoridad persiste en incumplir la ejecutoria pronunciada por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la consecuencia será requerir a los superiores jerárquicos de las autoridades demandadas con el fin de que por su conducta se les obligue al cumplimiento, en igual término de tres días hábiles señalado en párrafos precedentes.

De continuar su contumacia y no existir cambio en la situación, se le deberá imponer, esta vez al superior jerárquico de la autoridad demandada, una nueva multa (que irá de cien a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado), por considerarse que su intervención en el cumplimiento de un fallo jurisdiccional le impone responsabilidad al respecto.

Esto significa que no puede limitarse a solicitar al inferior que cumpla con el fallo, sino debe hacer uso de todos los medios legales a su alcance, incluso las prevenciones y sanciones que puede hacer e imponer, para conseguir su cumplimiento conforme a las disposiciones aplicables. De su actuación en todo este asunto, deberá informarse al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Si pese a las medidas señaladas siguiera la omisión de las autoridades demandadas, el órgano jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza del acto, y con el fin de continuar con el procedimiento de ejecución de sentencia, podrá comisionar a un funcionario jurisdiccional para que dé cumplimiento a la ejecutoria. Y si, agotado todo el



procedimiento para hacer efectiva la ejecución, persistiese aún el incumplimiento de la sentencia pronunciada por el tribunal, se decretará la destitución del servidor público que la incumplió o, en su caso, se solicitará la tramitación de juicio de procedencia en los casos que así se necesite.

Dentro de este orden de ideas, se tiene que existe incumplimiento a una sentencia cuando la autoridad demandada, que ha sido previamente notificada del contenido de la ejecutoria que debe cumplir, se abstiene, abiertamente, o con evasivas, de acatar totalmente los deberes jurídicos impuestos por la ejecutoría relativa. Esto es, cuando no realice la conducta de dar, hacer o no hacer, o lleva a cabo actos intrascendentes, secundarios o poco relevantes para lograr el cumplimiento de la misma.

Por tanto, el procedimiento para dar cabal cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se divide en dos fases. La primera comprende la adopción de medidas tendentes al logro de la ejecución del fallo, y concluye con la atención a los requerimientos de ejecución de la sentencia por las autoridades demandadas. La segunda fase, dada la persistencia en la inejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, consiste únicamente en decretar la destitución del servidor público que la incumplió, con sus respectivos procedimientos, formalidades y requisitos.

Todo lo anterior conduce a obligar a las autoridades administrativas a cumplir con la sentencia, acción que podrán hacer directamente las demandadas, o su superior jerárquico, independientemente de las



sanciones que se les pueda imponer para conseguir el fin anhelado, consistente en el total y puntual cumplimiento de la ejecutoria.

En consecuencia, se puede concluir que el proceso contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se encuentra integrado por etapas que garantizan el correcto desarrollo del juicio y la oportunidad de las partes para poder plantear sus pretensiones, así como acreditarlas. De esa manera, cumple con todos y cada uno de los requisitos que se han establecido dentro de la garantía de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento.

Sin embargo, el verdadero objeto de estudio de las etapas que integran el proceso contencioso administrativo es la fijación de la carga de la prueba. Dada la trascendencia que posee, pues en cada fase puede variar el *onus probandi*, y éste, ser revertido, de acuerdo con los supuestos especiales de cada litigio.

Habría que añadir que dentro de este capítulo, ciertamente no se alude en momento alguno a una etapa impugnativa. Esto se debe a que no existe aún un criterio firme de los tribunales federales --y tampoco del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado-- acerca de si el juicio de nulidad es biistancial o uniistancial. El único supuesto donde esto se observa es cuando la sentencia declara el sobreseimiento total del juicio, mas no está definido el tema, ni es motivo de estudio. Pese a lo anterior, se considera necesario apuntarlo para no dejar confusiones al respecto.



## CAPÍTULO CUARTO LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MICHOACÁN

*El derecho es el conjunto de condiciones que permiten a la libertad de cada uno acomodarse a la libertad de todos.*

Inmanuel Kant (1724 - 1804).

Filósofo alemán

**Sumario:** **4.1** Carga probatoria en relación con el acto o resolución administrativa impugnada. **4.2** Cargas probatorias en la negativa ficta. **4.3** El débito probatorio en relación con la notificación por correo certificado: la carga de la prueba corresponde a la autoridad demandada.

En este capítulo se procede al estudio propio de la carga de la prueba que se presenta en el proceso contencioso administrativo y los diversos supuestos que pueden variar la regla rígida de ésta, atendiendo propiamente a la materia del juicio de nulidad.

### **4.1 Carga probatoria en relación con el acto o resolución administrativa impugnada**

La carga de la prueba, mejor conocida como *onus probandi*, es un término eminentemente procesal. Tiene repercusiones en los derechos subjetivos que las partes someten en el litigio planteado a la consideración de los órganos jurisdiccionales. Por esta causa la carga de la prueba o débito



procesal es aquella deuda que se atribuye a las partes para aportar el material probatorio en juicio sobre los hechos que afirman y que son el sustento de sus pretensiones. Mas también es la base sobre la cual el juzgador se guía para resolver las controversias planteadas en el ámbito de su competencia.

En el proceso contencioso administrativo considerado en el Código de Justicia Administrativa del Estado existe una presunción *iuris tantum* en favor de los actos administrativos, la cual se encuentra regulada por el artículo 15. Éste dispone que los actos y resoluciones que emitan las autoridades se presume son legales. Sin embargo, existen ciertas reglas del débito procesal que cambian de una parte a otra, según sus alegaciones. A éstas la doctrina actual ha denominado la carga procesal dinámica de la prueba.<sup>128</sup>

De esta manera, la principal regla de la carga probatoria en el proceso contencioso administrativo del Estado se deriva del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, de aplicación supletoria, según lo dispone el artículo 194, primer párrafo, del Código de Justicia Administrativa del Estado. Sin embargo, para establecer las cargas probatorias de las partes contendientes en el proceso contencioso administrativo, resulta necesario establecer correctamente la *litis*, sin que esta dilucidación trascienda, siempre y cuando sea resuelta correctamente.

---

<sup>128</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. *Op. cit.* Nota 88, p. 11.





En el proceso civil existen dos reglas fundamentales para distribuir la carga de la prueba, en términos de los artículos 343 y 344 del Código de Procedimientos Civiles del Estado. (Ver el anexo séptimo). Éstas son:

a. La parte actora debe probar los fundamentos de hecho de su pretensión, y la parte demandada, los de su excepción o defensa.

b. Sólo el que afirma tiene la carga de la prueba de sus afirmaciones de hecho. El que niega sólo debe probar cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho, entre otros casos excepcionales.<sup>129</sup>

Esas disposiciones encierran un principio según el cual, si se opone un hecho positivo a uno negativo, quien afirma el hecho positivo debe probar de preferencia, con respecto a quien sostiene el negativo. Una regla adicional que se contiene en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, y de aplicación en el proceso contencioso administrativo, se encuentra en el artículo 346 (ver anexo décimo cuarto), el cual dispone que sólo los hechos están sujetos a prueba, y únicamente la ley cuando ésta sea extranjera<sup>130</sup>.

Pese a la aplicación de las citadas reglas de carácter general en el proceso contencioso administrativo regulado por el Código de Justicia Administrativa del Estado, a lo largo del mismo se pueden originar múltiples supuestos que rebasan lo regulado por el Código de Procedimientos Civiles de la entidad, y son de una aplicación *sui generis*. Por tal motivo,

---

<sup>129</sup> Código de Procedimientos Civiles del Estado. *Op. cit.* Nota 48, p. 50.

<sup>130</sup> Este principio se encuentra consagrado en la siguiente tesis: **NULIDAD, JUICIO DE CARGA DE LA PRUEBA.** (Ver anexo décimo quinto). *Ídem.*



constituyen la materia de estudio del presente trabajo de investigación, dado el dinamismo del proceso.

Este hecho puede repercutir en la estrategia de defensa planteada por el actor y el demandado en los diversos escritos con los que se fija la *litis*. En ocasiones, ambos se encuentran ante el dilema de que, en cuanto a los aspectos de la prueba, el propio Código de Justicia Administrativa remita directamente a los operadores jurídicos al Código de Procedimientos Civiles del Estado, concretamente a los referentes a la carga de la prueba, sin señalar ninguna acotación sobre sus variaciones.

En un primer supuesto muy general, donde se aplica la regla tradicional de la carga de la prueba, se encuentra la aplicación del artículo 343 del Código de Procedimientos Civiles del Estado: **cuando el actor manifiesta conocer y además consta en autos que le fue notificado el acto administrativo.**<sup>131</sup> En esa hipótesis la carga de la prueba consiste en formular sus conceptos de violación y ofrecer las pruebas mediante las que acredite la ilegalidad del acto o resolución impugnados, basado en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 275 del Código de Justicia Administrativa del Estado.

Por consecuencia, si el actor omite formular sus conceptos de violación en todo el escrito inicial de demanda (y no se trata de los aspectos donde opera la suplencia de la queja), debe procederse a tener por no presentada la demanda, al no existir la elemental causa que pedir al

---

<sup>131</sup> Código de Procedimientos Civiles del Estado. *Op. cit.* Nota 48, p. 50.



juzgador. De esta forma el juzgador se encuentra en aptitud de resolver si tal acto es o no ilegal o legal.

En cambio, si el actor omite otra de sus principales cargas procesales: la acreditación del acto impugnado, la cual se cumple con la exhibición de éste, la consecuencia es tener por no presentada la demanda (ver anexo décimo sexto), o, en su caso, sobreseer el juicio, al no llegar a advertirse de tal situación en el momento de la presentación, siempre y cuando haya existido previamente un requerimiento debidamente realizado y notificado a la parte actora.

Un segundo supuesto acerca de la impugnación de un acto o resolución administrativa, se deriva de la hipótesis fáctica de que el actor **impugna la firma autógrafa que contiene el acto o resolución**, y aduce que carece de firma autógrafa, mientras la demandada afirma que sí la contiene. Entonces, la carga de probar corresponde a la afirmación de la autoridad.

Lo anterior obedece al hecho de que una negación sustancial no es susceptible de ser acreditada, y si lo fuese, sería a través de medios indirectos, los cuales son, las más de las veces, escasos. Esto si los comparamos con los medios a través de los cuales puede probarse una afirmación o hecho positivo, que será susceptible de acreditarse tanto por medios directos como indirectos.

Generalmente el hecho positivo tiene mayor facilidad de probarse debido al aludido principio que obliga a quien afirma a presentar u ofrecer el o los medios idóneos para constatarlo. Esto, en razón de que la afirmación



última es la de la autoridad. Conviene puntualizar que, si bien conforme al principio de derecho, *quien afirma está obligado a probar*, no toda afirmación obliga a quien la formula a demostrarla, ya que para eso es requisito que se trate de afirmaciones sobre hechos propios.

Si la parte actora plantea en su demanda de nulidad que el acto impugnado no cumple con el requisito de contener firma autógrafa, su manifestación no es apta para estimar que a ella le corresponde la carga de la prueba, pues no se trata de una afirmación sobre hechos propios, sino únicamente es el suyo un señalamiento de vicio que podría invalidar el acto impugnado. En cambio, si la autoridad que emitió la resolución impugnada manifiesta, en su contestación a la demanda, que el acto cumple con el requisito de legalidad por calzar firma autógrafa, ésta sí constituye una afirmación sobre hechos propios que obliga a demostrarla.

No está por demás señalar que en casos como el que se analiza, el juzgador no está en condiciones de apreciar a simple vista la firma que calza el documento para determinar si es o no autógrafa, ya que no posee los conocimientos técnicos especializados. La comprobación de ese hecho requiere de una prueba pericial grafoscópica que ofrezca la demandada, en cuyo caso la parte actora podrá nombrar un perito que la represente y, de existir discrepancias entre ambos especialistas, corresponderá al Magistrado instructor nombrar al perito tercero en discordia.

Esta carga procesal fue bien delimitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia denominada: FIRMA AUTÓGRAFA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A LA



AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO, SIEMPRE QUE EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA AFIRME QUE ÉSTE LA CONTIENE. (Ver anexo décimo séptimo). Al respecto, si desde su primer escrito el actor manifestó que el acto administrativo al cual atribuía la negativa ficta no contiene una firma autógrafa, su afirmación es suficiente para relevarlo de la carga de la prueba, por no hacerlo en ampliación, y por proceder a resolver el asunto en lo principal, con base en la *litis* integrada.

Otro de los supuestos que se puede originar, y repercute en la carga de la prueba en relación con la impugnación del acto o resolución, es: **cuando en el trámite propio del juicio de nulidad la autoridad demandada no contesta la demanda.** De lo anterior se deriva que es obligación del accionante exhibir en juicio el acto administrativo y su notificación.

También es menester precisar que una obligación de la parte demandada, tras ser emplazada, consiste en contestar la demanda en término de los quince días posteriores a que surta efectos la notificación, de acuerdo con el artículo 249 del Código de Justicia Administrativa del Estado.<sup>132</sup> (Ver anexo décimo octavo). Sin embargo, no siempre las autoridades demandadas cumplen con su obligación en ese plazo, y entonces se les sanciona con la presunción de veracidad de los hechos contenidos en el numeral diverso 250, del código en la materia.

Podría llegarse a suponer que en el común de los procesos jurisdiccionales la omisión anterior es suficiente para declarar la

---

<sup>132</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. Cit. Nota 88, p. 45.



procedencia de la acción que ejerció el accionante. No obstante, la sola exhibición del acto impugnado por el actor en su escrito de demanda, obliga a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado a entrar al estudio de los conceptos de violación, para determinar la procedencia de la acción ejercitada.

Esto obedece a que la sola existencia del acto impugnado en los autos que integran el expediente puede llegar a destruir cualquier presunción generada en favor del actor, debido a la falta de contestación a su demanda. La razón consiste en que es ahí donde generalmente se contienen las causas y fundamentos que la autoridad consideró para emitir el acto administrativo calificado por el accionante como contrario a sus intereses, lo cual que obliga al órgano jurisdiccional a proceder al estudio de los conceptos de violación hechos valer por el actor. Este es el modo que ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito. (Véase anexo décimo noveno).

Por lo demás, el particular que comparece ante la potestad jurisdiccional en el procedimiento contencioso administrativo para demandar la nulidad de una determinación o acto que le ocasiona un perjuicio, el cual fue dictado de manera unilateral por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su imperio, está obligado exhibirlo en juicio, así como su notificación. La única salvedad sería que manifestase sólo conocerlo, o bien que no intermedió notificación alguna.

El proceso contencioso administrativo versa sobre una resolución preexistente, expresa o ficta, atribuible a la autoridad llamada a juicio. Ese



documento debe contener los fundamentos y motivos de la determinación correspondiente y, en caso de la negativa ficta, los derivados de la petición o consulta hecha por el actor. Esos requisitos serán materia de los conceptos de nulidad por exponer a la postre en el juicio, integran la *litis* respectiva y hacen posible analizar las pretensiones de la demandante.

De esta forma se concede mayor preeminencia a los actos de autoridad, y será el actor quien deba probar la ilegalidad alegada. Esta forma se estima correcta para garantizar eficacia a los actos de autoridad, así como da oportunidad a los particulares para impugnar éstos ante las instancias correspondientes. Esta impugnación podrá darse en sede administrativa, o en vía jurisdiccional, ante los tribunales contenciosos.

Una hipótesis diferente para fijar la carga de la prueba en contra del actor es: **cuando manifiesta conocer el acto administrativo y la notificación, pero impugna como ilegal ésta última.** En términos del artículo 234, fracción I, del Código de Justicia Administrativa del Estado, el actor debe hacer valer los conceptos de violación en contra del acto administrativo y su respectiva notificación.<sup>133</sup>

Desde esta última hipótesis, el orden para el estudio de los conceptos de violación inicia con los planteamientos ofrecidos en contra de la notificación. Si éstos resultan procedentes, se continúa con el examen de aquéllos que se exponen en contra del acto impugnado. En cambio, si no son considerados procedentes, la consecuencia lógica y legal va a ser el sobreseimiento del juicio por consentimiento expreso. La causa es que se

---

<sup>133</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 87, p. 43.



sobreentiende que el actor conoció el acto desde el momento en que quedó asentado en el mismo acto de notificación por el cual impugna el acto procesal.

Esa carga atribuida al accionante se basa en la eficacia de los actos de autoridad, pues no puede existir un acto de autoridad que desde su creación pueda considerarse ilegal. Pensar lo contrario implicaría ir contra el propio funcionamiento de los entes públicos. Mas como no todos los actos de éstos pueden sostener su legalidad, se otorga a los particulares el derecho a impugnarlos. En la mayoría de los casos, estos últimos acreditarán sus conceptos de violación. Por consecuencia, resulta correcto, ante su conocimiento de la existencia de los actos que impugna, que sea el propio demandante quien tenga que acreditar los motivos por los cuales arguye su ilegalidad.

En el supuesto de que: **el actor, al momento de presentar la demanda, manifieste desconocer el acto administrativo y su notificación, pero sólo sabe de su existencia**, el Código de Justicia Administrativa del Estado establece implícitamente, en su artículo 234, la reversión de la carga de la prueba. Esta decisión se asume si, al encontrarse el accionante en esa hipótesis, lo expresa en su escrito de demanda y atribuye a la autoridad su notificación o su ejecución.

Así la autoridad está obligada, al contestar la demanda, a acompañar las constancias de la resolución administrativa y de su notificación, y el actor deberá combatirlas mediante la ampliación de la demanda. De esta manera se desvirtúa la negativa lisa y llana de este último, quien los conocerá para,





en su caso, poder controvertirlos en el escrito de ampliación de su demanda.

De no imponerse esa carga probatoria contra la demandada, se llegaría al extremo de romper con el principio de igualdad de las partes en el proceso. Si, por ejemplo, se permitiese a la demandada presentar las constancias –de resolución y notificación- hasta su contestación a la ampliación de la demanda, es inconcuso que para entonces el actor se encontraría impedido de combatirlas, pues el Código de Justicia Administrativa del Estado sólo prevé un momento para ampliar la demanda, y de existir otro, se ocasionaría una prolongación indefinida al proceso contencioso administrativo.

Esta obligación probatoria fue sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia intitulada: JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN. (Véase anexo vigésimo).

En el supuesto presente de este estudio se tiene que la carga probatoria asignada a la autoridad demandada no se termina con la exhibición del acto y de su notificación. Debe anexar a su escrito también el documento original, o en su caso una copia certificada, para que el actor lo conozca y pueda impugnarlo. Así podrá otorgarse al accionante una defensa adecuada, ya que, en caso contrario, éste no tendría plena certeza de que el contenido de las constancias corresponde de forma indudable a



los actos que él impugna en el proceso contencioso. (Véase anexo vigésimo primero).

Otra razón adicional señalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como sustento de la obligación de la autoridad en materia fiscal de anexar las constancias de la resolución y la notificación impugnadas, se basa en que, si bien los ordenamientos fiscales contienen el principio de presunción de legalidad para los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales,<sup>134</sup> el propio precepto también establece la excepción de que, cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, la autoridad deberá probar los hechos que motiven sus actos o resoluciones.

Se tiene, por tanto, que la obligación impuesta a la autoridad conlleva, implícitamente, un derecho reglado en favor del particular que niega conocer el crédito o acto administrativo que se le reclama. De esta forma, la autoridad exhibe ambas constancias y el particular puede conocer su contenido de manera indubitable, con el fin de poder ampliar su demanda y hacer valer lo que le convenga.

Por consecuencia, se concluye que no es posible obligar al actor a exhibir documentos que obren en poder de las autoridades demandadas, y mucho menos exigirle que formule conceptos de violación sobre actos administrativos que desconoce, pues se le obligaría a realizar algo imposible para él. (Ver anexo vigésimo segundo).

---

<sup>134</sup> Artículo 52 del *Código Fiscal Municipal del Estado. Op. Cit.* Nota 58, p. 129, y Artículo 50 del *Código Fiscal del Estado. Op. cit.* Nota 57, p. 21.

Estos preceptos establecen en forma similar: Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.



Las hipótesis siguientes hacen referencia a hechos planteados que guardan relación con disposiciones jurídicas, los cuales pueden dar origen a varios supuestos diversos que se enumeran a continuación:

**a.** *Que la autoridad, en el momento de contestar la demanda, exhiba tanto el acto administrativo como su notificación.*

En ese caso, corresponde a la parte actora formular los conceptos de violación, no sólo contra el acto administrativo, sino también contra la notificación misma. En su momento, a la autoridad demandada se dará vista para que conteste la ampliación de la demanda.

Respecto a la carga probatoria, se arroja en primer término al actor, quien debe acreditar la ilegalidad de la notificación. De no hacerlo, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se encuentra obligado a decretar el sobreseimiento del juicio por consentimiento tácito. En otras palabras, por haber presentado en forma extemporánea la demanda, según términos de los artículos 235, en relación con el 205, fracción I, y 206, fracción II, del Código de Justicia Administrativa del Estado.<sup>135</sup>

Si en cambio se diese el supuesto de que el demandante acredite la ilegalidad de la notificación, se tendrá por fecha de conocimiento del acto administrativo la manifestada por el actor, y se procederá al estudio de los conceptos de violación.

**b.** *Que la autoridad exhiba la notificación y el acto administrativo que el actor dice desconocer, pero éste no amplíe su demanda.*

---

<sup>135</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 88, pp. 39 y 43.



En ese caso, el actor tiene la facultad, de acuerdo con el artículo 238, segundo párrafo, del Código de Justicia Administrativa del Estado, de realizar la ampliación contra la notificación del acto principal del que deriva el que es impugnado. Esto, si, como quedó establecido en líneas anteriores, se da a conocer dentro de la contestación.<sup>136</sup>

Cuando la parte actora, al momento de presentar su escrito inicial de demanda, no haga uso de esa prerrogativa y no manifieste ningún concepto de violación en contra de la notificación, la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado no estará en posibilidad de llevar a cabo un estudio sobre la legalidad de este último documento. La razón obedece a que, dada la falta de impugnación, no existe controversia sobre el particular y lo correcto o incorrecto del acto de notificación debe subsistir para establecer el cómputo de la oportunidad de la demanda.

Cuando del documento de notificación del acto o de la resolución impugnada se desprenda que la fecha de conocimiento rebasó el término de los quince días regulados por el artículo 223 del Código de Justicia Administrativa del Estado, lo procedente será decretar el sobreseimiento del juicio. Si sucediese lo contrario, procederá estudiar los conceptos de violación planteados en contra del acto o resolución administrativa.

*c. Si la autoridad demandada no exhibe la notificación ni el acto administrativo.*

Para que se origine esta hipótesis, es necesario que la actora manifieste en su escrito inicial de demanda que desconoce el acto

---

<sup>136</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 88, p. 43.



administrativo que pretende impugnar, y señale su notificación o ejecución a la autoridad a quien atribuye la actuación.

Desde este supuesto, al darse contestación a la demanda, las autoridades demandadas deben acompañar las constancias de ese acto y su notificación para que la accionante pueda impugnarlas por medio de la ampliación de demanda. En esas condiciones, si la contestación se formula sin aportar la resolución ni la notificación que se pretende impugnar, no se surte la condición para dar oportunidad a la actora de ampliar su demanda, ya que la finalidad de ese acto procesal es, precisamente, permitirle inconformarse en contra de los documentos, y él manifestó su desconocimiento al inicio del juicio contencioso administrativo.

La consecuencia por la omisión de la autoridad demandada no genera las demás hipótesis legales contenidas en el artículo 234 del Código de Justicia Administrativa del Estado. Lo anterior, debido a que, al no haber contestación ni ofertado pruebas, tampoco existe posibilidad de que la actora amplíe su demanda, ni que exista contestación a esa ampliación. Menos aún, es posible a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado estudiar los conceptos de violación formulados en contra de la notificación (en ampliación de demanda), antes de examinar los que controviertan el acto impugnado. Esto, para efectos de la oportunidad en la presentación de la demanda.

En este contexto, la falta de exhibición del acto administrativo impugnado y de sus constancias de notificación por la autoridad, genera la procedencia del proceso contencioso administrativo relativo a la



presentación oportuna de la demanda y a la acreditación del interés jurídico cuyo fin es solicitar la nulidad de los actos combatidos. De esta forma, al no haber acreditado la autoridad demandada su débito procesal probatorio sobre la existencia de actos emitidos en contra del actor, y éste no haber contestado, ocasiona además que opere la sanción por ilegalidad, derivada del contenido del artículo 250 del Código de Justicia Administrativa del Estado. (Ver anexo vigésimo tercero). Ese artículo establece la presunción *iuris tantum* de los hechos, la cual consiste en su veracidad, salvo que ellos sean desvirtuados por pruebas rendidas o por hechos notorios.<sup>137</sup>

La consecuencia inmediata será declarar la ilegalidad de la notificación y del acto administrativo, así como de las actuaciones posteriores emitidas con base en esos documentos, toda vez que se sustentan en hechos que no se realizaron.

*d. Que la autoridad exhiba en la contestación a la demanda las constancias de la notificación, pero omita anexar la resolución administrativa.*

Este supuesto significa que el actor niega conocer un acto o resolución administrativa, y la autoridad, al contestar, solamente exhibe la constancia de su notificación, pero prescinde de adjuntar la resolución.

Desde esta hipótesis se tiene que, al no cumplir a cabalidad la autoridad demandada con su débito procesal, en consecuencia el órgano jurisdiccional determina también declarar la nulidad lisa y llana del acto, toda vez que las constancias aludidas no desvirtúan su desconocimiento.

---

<sup>137</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. Cit. Nota 88, p. 45.



La razón de esta medida consiste en que su incumplimiento contraviene el propósito del demandante por el cual el proceso contencioso administrativo ataca la negativa a permitirle conocer la determinación impugnada, y le ofrece la oportunidad de combatirla al contar con los elementos necesarios para poder controvertirla, ya sea mediante la ampliación de su demanda o a través de un juicio diverso.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido su posición en su jurisprudencia denominada: NULIDAD LISA Y LLANA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE DECLARARSE CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER UN CRÉDITO FISCAL Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, EXHIBE LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACIÓN, PERO OMITE ANEXAR LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE. (Véase anexo vigésimo cuarto).

No pasa desapercibida, sin embargo, una posición en contrario: la que, ante la afirmación de la existencia del acto por parte de la autoridad demandada, señala la obligación del órgano jurisdiccional de recabarlas, y así dar a aquél la oportunidad de ampliar su demanda mediante la formulación de conceptos de violación contra la referida resolución, sin que la ausencia de esas constancias pueda provocar su declaración de nulidad.

La causa de esta posibilidad sería que ningún precepto legal establece esa circunstancia. Por consiguiente, en esos casos la exhibición de los documentos relativos al acto administrativo y a su notificación no constituye una carga procesal de la autoridad demandada, sino una obligación expresa que debe ser satisfecha. (Véase anexo vigésimo quinto).



Esta posición establece para la autoridad demandada la obligación procesal de agregar las documentales donde se contenga el acto impugnado, no una carga procesal. No obstante, la repercusión en la propia carga probatoria de las partes se observa en cuanto al dictado de la sentencia definitiva.

Por tal motivo, las reglas señaladas para acreditar ciertos actos resultan correctas, puesto que no en todos los casos se puede absolver a las autoridades demandadas de la carga de la prueba. Aspectos como la simple manifestación de desconocimiento del acto genera la carga de probar lo contrario. De esta manera, se respeta el debido proceso para el actor, quien en su momento conocerá el acto y, si lo considera oportuno, tendrá derecho a impugnarlo.

Finalmente, otro tema relacionado con este apartado viene a ser el supuesto en el cual corresponde **la carga de la prueba a la autoridad demandada, cuando afirma que el acto administrativo es diverso al impugnado por el accionante.**

Este supuesto encuadra dentro de la regla general contenida en el artículo 343 del Código de Procedimientos Civiles del Estado: al ser una afirmación, es a ella a quien corresponde probar tal extremo. Esto es sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al considerar que esa simple afirmación es insuficiente para estimar que corresponde al contribuyente acreditar que se trata del mismo acto. (Véase anexo número vigésimo sexto).





Tal planteamiento resulta correcto. No es permisible tener por cierto un hecho alegado por una de las partes, aun si se trata de la autoridad a quien se atribuye que dictó el acto. Por tanto, al alegar la diversidad del acto, la propia autoridad debe acreditar ésta con la propia exhibición del mismo en original o copia certificada. De esa manera, el contenido en el escrito de demanda sería estimado como diverso.

#### **4.2 Cargas probatorias en la negativa ficta**

Para abordar el estudio de la carga de la prueba en los procesos contenciosos administrativos donde la configuración de la negativa es impugnada, es necesario dejar claro qué se debe entender por esta figura jurídica. Según el jurista Emilio Margáin Manautou, la negativa ficta es una ficción legal derivada del silencio de la autoridad, en la cual se considera que ésta resolvió en sentido contrario a los intereses del particular.<sup>138</sup>

Dentro de ese contexto, se tiene que la negativa ficta es una especie de silencio administrativo que conlleva considerarlo como una negación de lo solicitado por el actor ante la omisión de la autoridad para contestar dentro del plazo que le otorga la norma jurídica. Esto significa que, cuando el actor combate ante este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado la omisión de la autoridad para emitir dentro de los plazos previstos la norma aplicable al caso concreto, se entiende que se resolvió de manera expresa

---

<sup>138</sup> Margáin Manautou, Emilio. *Op. cit.* Nota 69, p. 280.



en sentido negativo. Así la autoridad se ubica dentro del supuesto de una negativa ficta.

La negativa ficta puede ser combatida una vez transcurridos los términos establecidos por el ordenamiento jurídico que la regula, hasta antes de que la resolución expresa sea notificada. En este supuesto, al contestar la demanda la autoridad debe expresar los hechos y el derecho en el cual apoya la resolución impugnada. Más tarde, el actor tiene el derecho de ampliar su demanda, donde expondrá los argumentos no expuestos en la demanda original.

E incluso, en ese supuesto se pueden incluir razonamientos novedosos para cuestionar violaciones o infracciones cometidas durante el procedimiento o recurso del cual deriva el juicio contencioso administrativo. Esto, de acuerdo con el artículo 238 del Código de Justicia Administrativa del Estado.

De cumplirse cabalmente los supuestos que en relación con la negativa ficta regula el Código de Justicia Administrativa del Estado, tanto por la parte actora como por la demandada, la carga de la prueba se analizará, de forma genérica, en términos de los artículos 343 y 344 del Código de Procedimientos Civiles del Estado. Es decir, bajo el principio de que *quien afirma está obligado a probar*.

No obstante, es de señalar que no siempre, en la tramitación de los procesos contenciosos administrativos, las partes cumplen cabalmente con sus cargas procesales, motivo por el cual las cargas probatorias varían, en atención a los supuestos siguientes.



Una primera variante la encontramos **cuando la autoridad omite contestar la demanda de negativa ficta.**

En esta hipótesis, el actor queda relevado de toda carga procesal, en razón de que ante la actitud procesal omisa de la autoridad demandada para contestar la demanda dentro de un juicio en el cual se combate una negativa ficta, lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana de ésta, y así se procede a resolver de fondo el tema de la cuestión planteada, que va a ser solucionado en definitiva.

La decisión anterior tiene el fin de no romper con la finalidad de esa ficción jurídica, que consiste en abreviar trámites y dar una pronta resolución a la situación de los particulares, en aras de su seguridad jurídica, y no postergarla indefinidamente. De esta manera ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en su tesis de nombre: NEGATIVA FICTA. FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. NULIDAD LISA Y LLANA. (Véase anexo vigésimo séptimo).

No obstante la declaratoria de nulidad de la resolución de negativa ficta, hay ocasiones en que puede suceder que la pretensión del actor no sea procedente en la práctica, debido a no estar sustentada en algún derecho amparado en una norma jurídica. Sea porque no incluya principios generales de derecho, o porque no haya cumplido con los requisitos exigidos por la ley. Para tales supuestos el efecto será que el órgano jurisdiccional declare la improcedencia de lo solicitado u ordene la tramitación de un procedimiento administrativo mediante el cual se exija a la autoridad administrativa cumplir con los términos del mismo.



Otra hipótesis diversa relativa a la propia negativa ficta se refiere a: **cuando el actor impugna una resolución negativa ficta recaída al recurso de revocación contra un crédito fiscal, y el contribuyente manifiesta desconocerla, bajo el argumento de no habersele notificado.**

En este supuesto, la autoridad demandada se encuentra obligada a exhibir en su contestación de demanda, además de las pruebas que justifiquen los fundamentos y motivos de su negativa expresa, aquellas que acrediten el acto controvertido originalmente y su notificación, de acuerdo con el artículo 234, fracción II, del Código de Justicia Administrativa del Estado. Tal artículo establece la facultad de la actora para ampliar la demanda y hacer valer las defensas que estime pertinentes.<sup>139</sup>

Lo anterior se basa en la falta de conocimiento de los actos impugnados por la parte actora. Ésta, junto con la aceptación tácita de la autoridad, conduce a declarar la ilegalidad de esos actos. Sin embargo, puede ocurrir que al contestar la demanda la autoridad exhiba únicamente las constancias de su notificación, pero omita anexar la resolución.

Si tal caso se da, la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado debe declarar su nulidad lisa y llana, debido a que las constancias aludidas no desvirtúan su desconocimiento. Así lo sostiene el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, en su tesis denominada: NULIDAD LISA Y LLANA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE DECLARARSE

---

<sup>139</sup> *Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 88, p. 43.*



CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER UN CRÉDITO FISCAL Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, EXHIBE LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACIÓN, PERO OMITE ANEXAR LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE. (Véase anexo número vigésimo octavo).<sup>140</sup>

Ciertamente la autoridad demandada no es siempre la omisa para realizar sus cargas procesales –entre ellas, las del *onus probandi*-. Hay ocasiones en que esa rebeldía se manifiesta por los accionantes. Según el artículo 238, primer párrafo, del Código de Justicia Administrativa del Estado, a éstos se les reconoce el derecho de ampliar su demanda dentro de los cinco días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo que da por contestada la demanda en contra de la negativa ficta. Esta opción es denominada *negativa expresa*.

Se ha llegado, en ocasiones, a que, pese a que el órgano jurisdiccional otorga al actor el derecho de ampliar su demanda en contra de la negativa expresa –contestación de demanda que realiza la autoridad, en contra de la demanda de negativa ficta-, se tiene que el accionante sea omiso en ejercer dicho derecho.

**Si el actor omite ampliar su demanda**, no se exime al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de emitir resolución dentro de la controversia sometida a su jurisdicción. De no hacerlo, se violentaría el derecho de acceso a la jurisdicción que tienen los gobernados.

---

<sup>140</sup> Cabe recordar que tal omisión tiene como consecuencia desvirtuar la negativa alegada por el actor y permitir a éste conocer la determinación impugnada.



En tales casos, la resolución que emita el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado debe formularse en los términos de integración de la *litis*. Esto es, tiene que proseguir con la demanda y su contestación, para verificar si se expresaron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada. A partir de ese análisis, emitirá la sentencia que resuelva el conflicto sometido a su consideración, tal y como lo obliga el artículo 273 del Código de Justicia Administrativa del Estado.<sup>141</sup> (Véase anexo noveno).

Esta posición la ha sostenido también el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en su tesis con el rubro de: NEGATIVA FICTA. AUN CUANDO EL ACTOR HAYA OMITIDO AMPLIAR SU DEMANDA EN EL JUICIO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN EXAMINAR LA LITIS EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE CONFIGURÓ. (Véase anexo número trigésimo).

Mas cuando el actor no plantee argumentos en vía de concepto de violación en contra de la negativa expresa, y la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado llegue a decretar la improcedencia de la acción ejercida, esta decisión no implica la pérdida del derecho del accionante a impugnar mediante un nuevo juicio la negativa expresa.

Este criterio ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al argumentar que tanto la negativa ficta y la negativa expresa son resoluciones administrativas que tienen existencia propia e independencia

---

<sup>141</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado. Op. cit. Nota 87, p. 48.



entre sí, por lo cual pueden ser impugnadas por separado dentro de dos juicios de nulidad autónomos, sin que indefectiblemente la segunda resolución sea combatida mediante ampliación de la demanda. (Véase anexo número trigésimo primero).

En conclusión, no es de menor importancia señalar que sea cual sea la forma que elija el demandante para controvertir (ampliación de demanda o instauración de un nuevo juicio), ésta no pugna contra los principios de unidad y celeridad procesales, ya que en la norma respectiva se regula la figura de acumulación, y el órgano jurisdiccional resolverá por medio de una sentencia si procede o no el conocimiento de las dos causas en un mismo procedimiento que resuelva ambas en términos de lo que en derecho proceda.

En el mismo orden de ideas, se tiene que la negativa expresa generada de la negativa ficta puede ser combatida no sólo por medio de la ampliación de la demanda, sino también a través del planteamiento de un nuevo proceso contencioso administrativo que ofrezca mayores bondades en los términos para las partes.

Tampoco puede pasar desapercibido un criterio del Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, el cual señala que el actor no está obligado a ampliar su demanda cuando desde su *libelo actio* niega categórica, lisa y llanamente que los requerimientos de obligaciones fiscales que impugna contengan la firma autógrafa del funcionario que los expidió, y dicha negativa no sea



desvirtuada por la autoridad al contestarle. (Véase anexo número trigésimo segundo).

Las reglas de la negativa ficta y su carga probatoria inicialmente son muy sencillas para el propio accionante, quien sólo debe exhibir el origen de la negativa ficta. Sin embargo, la sencillez o dificultad de su impugnación derivará principalmente si proviene de un escrito o de un recurso no resuelto. Las reglas definidas en este apartado aportan un conocimiento general adecuado sobre el aspecto a probar en el desarrollo de esta acción.

#### **4.3 El débito probatorio en relación con la notificación por correo certificado: la carga de la prueba corresponde a la autoridad demandada**

Una de las controversias que más frecuentemente puede suscitarse entre las partes que contienden en el proceso contencioso administrativo --en el cual, como se ha visto, resulta posible fijar cargas probatorias y se debe resolver en una sentencia--, es el relacionado con la impugnación de las notificaciones que realiza la autoridad demandada en el desarrollo del procedimiento administrativo. Los argumentos principales pueden referirse a su ilegalidad por su falta de requisitos.

Por medio de la jurisprudencia a nivel nacional, se ha determinado que al practicarse notificaciones personales por correo certificado con acuse de recibo--una vez que las partes o el representante legal señalan domicilio en el territorio nacional--, se deriva que aquéllas deben realizarse





únicamente con el destinatario o representante legal. Que en las mismas debe recabarse la firma respectiva en un documento especial que habrá de ser entregado al remitente como constancia. Que, dadas las formalidades que esta forma de comunicación implica, en el citado acuse deben asentarse el nombre y la firma de la persona a la que se entregó la notificación, así como el carácter con que se ostenta, para constatar si efectivamente se trata del destinatario, de su representante legal, o, en su caso, de persona autorizada dentro del procedimiento para recibirla.

Esto se desprende de la interpretación de los artículos 42, 59, fracción I y 61, fracción I, de la Ley del Servicio Postal Mexicano. (Véase anexo trigésimo tercero).

El criterio anterior es de aplicación cabal para estudiar la legalidad o ilegalidad de las notificaciones o medios de comunicación que la autoridad realizó en términos del artículo 89, fracción II, del artículo 216 del Código de Justicia Administrativa del Estado.<sup>142</sup> (Ver anexo trigésimo cuarto). En ellos se establecen las bases principales que deben cumplir éstas cuando se realizan por medio de correo certificado o servicio de mensajería. Lo anterior dependerá de la trascendencia que pueda tener en los actos impugnados.

Otro aspecto que importa tratar acerca de la carga probatoria, se tiene además el que a la autoridad demandada corresponde acreditar la autenticidad del acuse de recibo correspondiente, por constituir ese documento la constancia de que efectivamente la notificación de un acto se

---

<sup>142</sup> Código de Justicia Administrativa del Estado, *op. cit.* nota 87, p. 21 y 41.



realizó. La causa es que el acto y la notificación pueden trascender hacia la esfera jurídica del particular.

Esta cuestión se encuentra poco explorada en el Código de Justicia Administrativa del Estado, pero puede dar pauta para estudiar o no el acto que impugna el actor. Por tanto, se considera que una fijación de la carga tiene que ser acreditada previamente al estudio de fondo del acto principal.

En conclusión, se puede afirmar que la carga probatoria dentro del proceso contencioso administrativo es fijada por el órgano jurisdiccional a las partes, en atención a los actos impugnados y a las cargas procesales que éstas cumplen en el desarrollo del juicio. Por ese motivo no es posible fijar una regla específica para determinar el *onus probandi*, ya que el juicio es dinámico, e imposibles de predecir los sucesos que se puedan verificar en cada caso.

La fijación de la carga de prueba en el proceso contencioso administrativo varía de acuerdo con las actuaciones procesales que las partes van cumpliendo o incumpliendo en las distintas fases que integran el juicio de nulidad. Por tanto, no es posible determinar si en un proceso se fijará la regla general de la carga de la prueba que se deriva del Código de Procedimientos Civiles del Estado, sino sólo asegurar que ésta se atenderá según las peculiaridades de la actuación de las partes en él.

En cuanto a la fijación inicial del débito procesal en el proceso contencioso administrativo, debe afirmarse que ésta inicia en perjuicio del accionante, quien debe no sólo impugnar el acto de autoridad, sino, además, exhibirlo –en caso de conocerlo-. Esta carga inicial de la prueba es



derivada de la presunción de legalidad con la cual se hallan revestidos todos los actos de autoridad, mientras no sea declarada su nulidad o anulabilidad.

Cuando se afirma conocer el acto de autoridad, se atiende por regla general la carga de la prueba de quien afirma, que está obligado a probar. Sin embargo, si se niega conocer dicho acto, inicia el proceso con una variación del *onus probandi*, la cual lleva a un proceso contencioso administrativo peculiar y dinámico, en relación con la fijación de esta figura procesal, la cual puede repercutir en las pretensiones de las partes.

De esta manera, en atención a la acción ejercida y a los hechos que las partes argumentan en sus diversos escritos con los que se integra la *litis* en el proceso contencioso administrativo, el órgano jurisdiccional fija las cargas probatorias para las partes, y el estudio de su cumplimiento se realiza en la sentencia.

Por consecuencia, a quienes no se encuentran familiarizados con el desarrollo de los procesos jurisdiccionales en el ámbito administrativo les es difícil poder sostener su adecuada defensa, ya que es preciso que se deba conocer lo dinámico de la carga de la prueba que se desarrolla en el juicio de nulidad. Esto se puede constatar en el presente capítulo.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La prueba es uno de los elementos que se desarrolla en la fase instructiva del proceso jurisdiccional, y tiene trascendencia en la formulación de la sentencia definitiva que emite el órgano jurisdiccional, en tanto que la carga de la prueba es un elemento decisivo para las partes en lograr sus pretensiones planteadas en el proceso.

**SEGUNDA.** La carga de la prueba no supone, como principio general, un derecho del adversario, sino un imperativo del propio interés de cada litigante, pues configura una circunstancia de riesgo consistente en que quien no prueba los hechos que invoca como fundamento de su pretensión, pierde el pleito, por lo que de ellos depende la suerte de la *litis*. Así, tal omisión no puede ser suplida por la imaginación o por un forzado juego de presunciones de quienes administran justicia, tal como acontece en estos actuados, con la actividad probatoria desplegada por la parte actora.

**TERCERA.** El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado es un órgano jurisdiccional relativamente nuevo. Sin embargo, en el desarrollo de los procesos contemplados por el Código de Justicia Administrativa del Estado le son aplicables muchas figuras jurídicas de la teoría general del proceso. Así, se tiene que el proceso contencioso administrativo regulado en el Código de Justicia Administrativa del Estado tiene como base una



postura tradicional en todo juicio, donde se ha sostenido que al actor le incumbe la prueba de los hechos constitutivos del derecho que reclama, y a la autoridad demandada, la prueba de los hechos modificativos y extintivos que aduzca, y que se traducen en las excepciones planteadas.

Sin embargo, los lineamientos para determinar la carga de la prueba en el citado proceso, no son un criterio inflexible, sino, por el contrario, adaptable a las exigencias de cada caso, atendiendo a la naturaleza de los hechos alegados o rechazados por las partes; a la facilidad o dificultad de probar, así como a las circunstancias en que se desarrolle el propio proceso.

**CUARTA.** En el proceso contencioso administrativo los principios o normas que regulan la carga de la prueba no son absolutos, pues tal carácter sería incompatible con la facultad que le asiste al propio Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en orden al examen y valoración de las pruebas practicadas a instancia de cualquiera de las partes, y a la actitud sincera o evasiva que éstas adopten durante el proceso. Además, los principios rectores de la carga de la prueba son siempre supletorios y flexibles. Admitir lo contrario sería tanto como negar la multitud de supuestos bajo los cuales se puede desarrollar el proceso contencioso administrativo, y la variedad de actos que se encuentran bajo la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.



**QUINTA.** El *onus probandi* en el proceso contencioso regulado por el Código de Justicia Administrativa del Estado no está sujeto a reglas fijas e invariables. Debe tener en cuenta las circunstancias subjetivas y objetivas concurrentes en el hecho que haya de acreditarse, incluso la mayor o menor dificultad de su demostración para una u otra parte, habida cuenta, como se propone, del aspecto positivo o negativo del mismo.

**SEXTA.** Un principio por aplicar en la carga de la prueba, dentro del proceso contencioso administrativo en el Estado, lo encontramos en el principio de facilidad, y en el deber de quien tiene normalmente la posibilidad de probar --el cual es aplicable, en ciertos casos, en el desarrollo del proceso. Verbigracia, cuando el actor niega conocer el acto y su notificación, el Código de Justicia Administrativa del Estado impone a la autoridad demandada la carga de la prueba por acreditar, y exhibir en juicio el acto impugnado y su notificación, bajo el apercibimiento de soportar las consecuencias de su torpeza procesal. Esto, con el propósito de lograr el conocimiento de la verdad real que pesa sobre los litigantes.

Lo anterior significa un avance que en otras áreas del derecho se encuentra poco desarrollado, pero que da pauta para exigir la prueba a aquella parte que pueda tenerla a su disposición.

**SÉPTIMA.** Dentro del proceso contencioso administrativo, la carga de la prueba generalmente consiste en que cada parte ha de probar el



supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor. Esta regla puede intensificarse o alterarse, según cada caso, mediante la aplicación del criterio de la facilidad, en virtud del principio de la buena fe en su vertiente procesal: hay datos, en sí, fáciles de probar para una de las partes, los cuales, sin embargo, pueden ser o resultar de difícil acreditación para la otra, como puede observarse en los diversos supuestos planteados en el último capítulo.

**OCTAVA.** La carga de la prueba puede recaer en el actor o en el demandado según sean las circunstancias del caso y la situación procesal de las partes. Esto porque la carga de la prueba no depende solamente de la invocación de un hecho, sino de la posibilidad de producirlo. Aquí se observa lo dinámico de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo. En razón de que se deben probar los extremos fácticos implicados en la *litis*, quien se halle en mejor situación para hacerlo prescindirá del lugar que ocupe en la contienda.

**NOVENA.** En el proceso contencioso administrativo que se desarrolla en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se finiquitó la regla absoluta en materia de carga probatoria, y predomina el principio de las cargas probatorias dinámicas, ya que no existen conceptos rígidos, sino la búsqueda de la solución justa.



**DÉCIMA.** Los artículos 343 y 344 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, que son de aplicación supletoria al Código de Justicia Administrativa del Estado, disponen la regla general de la carga de la prueba aplicable en el proceso contencioso administrativo del Estado. Sin embargo, ésta resulta insuficiente para fijar su débito probatorio a los litigantes, al actualizarse la aplicación de diversos numerales propios del código en la materia. Lo anterior hace predominar lo dinámico del juicio y acredita la hipótesis de la investigación.





## **PROPUESTA**

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado es el órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias que se originan por la emisión de los actos y procedimientos administrativos donde se encuentran incluidos el particular y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo Estatal; la Auditoría Superior de Michoacán; los Organismos Públicos Autónomos, así como bases normativas para los ayuntamientos y las dependencias, entidades y organismos públicos desconcentrados de la Administración Pública Municipal.

En ese sentido, se tiene que al momento en que los justiciables acuden ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado es porque buscan una seguridad jurídica, la cual se obtiene por medio de las resoluciones que se emiten por parte de este órgano jurisdiccional. Éste califica principalmente la legalidad o validez de los actos impugnados.

Sin embargo, no siempre es posible determinar y garantizar esa seguridad jurídica en un tribunal, ya que en ocasiones existen aspectos que no se encuentran considerados en los ordenamientos adjetivos que regulan el actuar de las partes y del órgano jurisdiccional en el desarrollo del proceso.

Una de las mayores incertidumbres que se puede observar, la cual trasciende en todo momento del proceso, hasta la emisión de la sentencia, es la relativa a la carga de la prueba. Esto significa que el propio Código de



Justicia Administrativa del Estado dispone la aplicación del Código de Procedimientos Civiles del Estado, el cual regula la regla tradicional de *onus probandi*. Mas ésta no es del todo acertada en el proceso contencioso administrativo, ya que la regla que se desprende de todas sus disposiciones hace patente la existencia de una carga probatoria dinámica, la cual no siempre puede corresponderle a una parte.

Lo anterior, no es del todo conocido, por lo que implica que los particulares, bajo la premisa de la carga de la prueba del proceso civil, pretendan aplicarla al proceso contencioso administrativo y en ocasiones llegan a convenios leoninos con las autoridades, debido a la falsa creencia de que no podrán acreditar su acción.

En ese sentido, y para garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso contencioso administrativo, se considera necesario que en el Código de Justicia Administrativa del Estado se haga una breve referencia a la aplicación de la carga de la prueba establecida en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, bajo la salvedad de la prevalencia de una carga de la prueba dinámica aplicada a las partes.

Una propuesta que aclare a los justiciables su visión de la carga probatoria que se tiene en el desarrollo del proceso contencioso administrativo, es realizar la siguiente adecuación al Libro Quinto denominado "Juicio Administrativo", Capítulo Noveno de las "Pruebas", artículo 263 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, con el fin de implementar un artículo bis:



**Artículo 263 bis.** *La carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo se fijará atendiendo las reglas generales de los artículos 343 y 344 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, respetando siempre las variaciones que surjan por la propia naturaleza del trámite del proceso contencioso administrativo y que se desprenden de las disposiciones que lo regulan.*

Con la anterior precisión, es evidente que la regla general de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo es aplicable. Sin embargo, pueden variar atendiendo siempre a los actos y la actitud procesal de las partes litigantes, y es obligación del legislador dejar este aspecto claro en el propio ordenamiento.



## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliográficas

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, 9ª ed., México, Porrúa, 2003.

BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*. 14ª ed., México, Porrúa, 1992.

COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Derecho Procesal*, México, Harla, 1997. Biblioteca Dictionarios Jurídicos Temáticos, vol. 4.

BONILLA GARCÍA, Jazmín, *El juicio de amparo en materia administrativa*. Coordinador Carranco Zúñiga, Joel. 2ª ed., México, Porrúa, 2009.

CALAMANDREI, Piero. *Derecho Procesal Civil*, México, Harla, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, vol. 2.

CHIOVENDA Giuseppe. *Curso de Derecho Procesal Civil*, México, Harla, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, t.6.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, México, Limusa, 1999.

DELGADO SOLÍS, José, *Manual práctico de latín jurídico*, México, Jurídicas Especializadas, 2005.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general de la prueba judicial*, Argentina, Víctor P. De Zavalía Editor, 1979, t. I.

DORANTES TAMAYO, Luis, *Teoría del proceso*, 8ª ed., México, Porrúa, 2002.



- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Teoría general del Derecho Procesal*, México, UNAM-Instituto Investigaciones Jurídicas, 1992.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. 8ª ed., México, Porrúa, 1996.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina, *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba*, España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1999.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Oxford, 2002.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento administrativo Federal*, 4ª ed., México, Porrúa, 2006.
- H. BIX, Brian, *Diccionario de teoría jurídica*, Traducción RODRIGUEZ Trujano, Enrique y VILLAREAL Lizárraga, Pedro A. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Lineamientos y criterios del proceso editorial*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- MANS PUIGARNAU, Jaime M, *Los principios generales del derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia*. España, Bosch, 1979.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, 14ª ed., México, Porrúa, 2009.
- MARROQUÍN ZALETÁ, Jaime Manuel, *Técnica para la elaboración de una sentencia de amparo directo*, 14ª ed., México, Porrúa, 2009.
- MIGONI GOSLINGA, Francisco G., *El actuario del Poder Judicial de la Federación*, 6ª ed., México, Porrúa, 2010.



- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- NAVA NEGRETE, Alfonso y SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Justicia administrativa en México*, México, Fundap, 2002.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1993.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 7ª ed., México, Harla, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Teoría general del proceso*, 3ª ed., México, Harla, 1996.
- PALLARES, Eduardo, *Tratado de las acciones civiles*, 12ª ed., México, Porrúa, 2008.
- DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Derecho Procesal Civil*, 24ª ed., México, Porrúa, 1999.
- DE PINA Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 25ª ed., México, Porrúa, 1998.
- PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, 11a. ed., México, Limusa, 2007.
- ROCCO, Alfredo, *La sentencia civil*, Argentina, Valletta Ediciones, 2005.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Harla, 1995.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, 8ª ed., México, Porrúa, 2008.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 5ª ed., México, Porrúa, 1997, Primera Parte.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Materia administrativa*, 6ª reimpresión, México, 2009, Manual del Justiciable.



— — — — —, *Elementos de teoría general del proceso*, 6ª reimpresión, México, 2009, Manual del Justiciable.

TABÓN RAMÍREZ, Ariel Héctor, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Jurisdicción, competencia y acción*, México, Ángel Editor, 2005.

TARUFFO, Michele, *La prueba de los hechos*, 2ª ed., España, Trotta, 2005.

TRON PETIT, Jean Claude y ORTIZ REYES, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007.

VIZCARRA DÁVALOS, José, *Teoría general del proceso*, 7ª ed., México, Porrúa, 2004.

### **Hemerográficas**

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Alejandro, “*Estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*”, *Revista Jurídica de la UNAM*, México, número 28, diciembre 2003.

Diario de Debates de la LXX Legislatura. t. VIII, 3er. Año de ejercicio legal, Morelia, Michoacán, junio de 2007.

Diario de Debates de la LXX Legislatura. t. VIII, 3er. Año de ejercicio legal, Morelia, Michoacán, agosto de 2007.

Diario de Debates de la LXX Legislatura. t. IX, 3er. Año de ejercicio legal, Morelia, Michoacán, noviembre de 2007.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, t. CXXXVIII, núm. 82, cuarta sección, Michoacán, México, mayo 23 2006.



Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, t. CXLII, núm. 11, primera sección, Michoacán, México, agosto 23 2007.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, t. CXLII, núm. 82, segunda sección Michoacán, México, noviembre 30 2007.

### **Legislativas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 163<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2011.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, México, ABZ Editores, 2009, Cuadernos Michoacanos de Derecho, número 1c., año 21.

Código de Justicia Administrativa del Estado. México, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, núm. 10.

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, México, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, número 3.a.

Código Fiscal de la Federación. México, Ediciones Fiscales Isef, 2009, Fisco Agenda 2009.

Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, México, ABZ editores, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, número 8.

Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, México, ABZ editores, 2008, Cuadernos Michoacanos de Derecho, número 8.





## Cibernéticas

PRÜTTING, Hanns, “*La influencia de Leo Rosenberg y Karl Hainz Schwab para el desarrollo del moderno derecho probatorio*”, *Revista Ius et Praxis*, Año 16, número 1, 2010.  
[www.scielo.cl/pdf/iusetp/v16n1/art15.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v16n1/art15.pdf)

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824,  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

Leyes Constitucionales, 29 de diciembre de 1836,  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

Bases de Organización Política de la República Mexicana, 12 de junio de 1843, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.

Sistema de Consulta y Tesis Aisladas IUS,  
<http://www.scjn.gob.mx/2010/Paginas/PrincipalV2010.aspx>



# APARTADO DE ANEXOS

## Normativos y Tesis



## **ANEXO PRIMERO**

(Normativo)

Artículo 232 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 232.** El actor deberá acompañar a su demanda:

- I. Una copia de la misma para cada una de las partes y una para el duplicado;
- II. Los documentos en que conste el acto impugnado, cuando los tenga a su disposición;
- III. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio;
- IV. El documento de notificación del acto impugnado, excepto cuando el actor declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma o que sólo tuvo conocimiento del acto, en cuyo caso así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha de conocimiento;
- V. Los puntos a desahogar por el perito;
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial; y,
- VII. Las pruebas documentales que ofrezca.



## **ANEXO SEGUNDO**

(Tesis)

### **SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL.**

Conforme a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en materias distintas a la penal, agraria y laboral, opera la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Ahora bien, si el emplazamiento del demandado al juicio natural constituye una formalidad esencial del procedimiento por ser necesario para una adecuada defensa, se sigue que la falta de verificación de tal emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce indefensión, pues se estaría ante la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento al afectar la oportunidad de alegar y de ofrecer y desahogar pruebas, lo que obliga a los juzgadores de amparo a suplir la queja deficiente al respecto y, por tanto, a no dejar de examinar esa cuestión sólo porque el planteamiento específico no se haya hecho valer en la demanda de garantías, no pudiendo estimarse inoperantes los agravios relativos por esa razón.

Novena Época. Registro: 190656. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Diciembre de 2000. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 149/2000. Página: 22.



## **ANEXO TERCERO**

(Normativo)

### Artículo 230 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 230.** El escrito de demanda deberá contener:

- I. El nombre y firma del actor o de quien promueva en su nombre; así como su domicilio para recibir notificaciones. En caso de que el actor no sepa o no pueda firmar, estampará su huella o podrá pedir que alguien firme a su ruego, debiendo ratificarla ante el Tribunal;
- II. El acto o resolución que se impugna y, en su caso, la fecha de notificación o la fecha de conocimiento del acto. En el caso de que se controvierta un acto de aplicación de normas administrativas de carácter general y abstracto, se deberán señalar la fecha de realización del acto y de publicación del decreto, acuerdo, acto o resolución que se impugna;
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;
- IV. El nombre y domicilio del tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor;
- V. La acción intentada;
- VI. Los hechos que den motivo a la demanda;
- VII. Los conceptos de violación que le cause el acto impugnado;
- VIII. La petición concreta, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda; y,
- IX. Las pruebas que ofrezca. Tratándose de prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalará los nombres del perito o de los testigos.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones, las mismas correrán por lista, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.



## **ANEXO CUARTO**

(Tesis)

**DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PARA EL ACTOR Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA SALA FISCAL DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA HACERLO.** Una nueva reflexión sobre la obligación de la Sala Fiscal de acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad y otorgar expresamente al actor el plazo para ampliarla, conduce a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a abandonar el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 48/2001, de rubro: "DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA.", para concluir que, si bien el Magistrado instructor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al recibir la contestación de la demanda de nulidad debe dictar un acuerdo sobre su admisión, resulta innecesario que en el citado acuerdo establezca expresamente que a la parte actora se le confiere el plazo de 20 días para la ampliación de su demanda, pues dicho plazo no es una concesión que aquél deba otorgar, sino un derecho del actor cuando se encuentra en los supuestos establecidos actualmente en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes en el 210 del Código Fiscal de la Federación); siendo relevante que el señalado plazo en los casos precisados en el precepto últimamente citado, sea respetado a favor del demandante, pues de no hacerlo la autoridad jurisdiccional incurrirá en una violación procesal que dejará al actor en estado de indefensión y, consecuentemente, trascenderá al resultado del fallo.

Novena Época. Registro: 167269. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Mayo de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 71/2009. Página: 139.



## **ANEXO QUINTO**

(Tesis)

### **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, SE ACTUALIZA CUANDO LA REVOCACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO SATISFACE LA PRETENSIÓN DEL DEMANDANTE.**

De acuerdo con el criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades no pueden revocar sus actos si en ellos se otorgan beneficios a los particulares, pues en su caso procede el juicio de lesividad. Asimismo, la autoridad competente podrá revocar sus actos antes de iniciar el juicio de nulidad o durante el proceso. En el primer supuesto, será suficiente que la revocación extinga el acto administrativo impugnado, quedando la autoridad, en algunos casos, en aptitud de emitirlo nuevamente; en cambio, si la revocación acontece una vez iniciado el juicio de nulidad y hasta antes del cierre de instrucción, para que se actualice la causa de sobreseimiento a que se refiere el precepto indicado es requisito que se satisfaga la pretensión del demandante, esto es, que la extinción del acto atienda a lo efectivamente pedido por el actor en la demanda o, en su caso, en la ampliación, pero vinculada a la naturaleza del acto impugnado. De esta manera, conforme al precepto indicado, el órgano jurisdiccional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previo al sobreseimiento del juicio de nulidad, debe analizar si la revocación satisface las pretensiones del demandante, pues de otro modo deberá continuar el trámite del juicio de nulidad. Lo anterior es así, toda vez que el sobreseimiento en el juicio de nulidad originado por la revocación del acto durante la secuela procesal no debe causar perjuicio al demandante, pues estimar lo contrario constituiría una violación al principio de acceso a la justicia tutelado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Novena Época. Registro: 168489. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVIII, Noviembre de 2008. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 156/2008. Página: 226.

**AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDENCIA DE LA, CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA DEJA SIN EFECTO LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADOS Y SOLICITA EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO, AL FORMULAR LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.** Los artículos 9o., fracción IV y 22, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establecen que procede el sobreseimiento en el juicio si la autoridad demandada



deja sin efecto la resolución o acto impugnados "siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante", y esto sólo ocurre si los fundamentos y motivos en los que la autoridad se apoya para revocar la resolución impugnada o cancelar los créditos materia de ésta, evidencian claramente su voluntad de extinguir el acto de manera plena e incondicional, sin quedar en aptitud de reiterarlo, pues de lo contrario se incurriría en denegación de justicia. En ese orden de ideas, cuando la autoridad, al contestar el escrito inicial, solicite el sobreseimiento en el juicio por revocación o cancelación parcial o total de la resolución o acto impugnados, de acuerdo con el artículo 17, fracción IV, del mencionado ordenamiento, procede que la Sala del conocimiento conceda a la actora el plazo legal para que formule su ampliación, pues ésta y su respectiva contestación son los actos procesales de eficiencia idóneos para que la juzgadora pueda resolver si la determinación de la autoridad satisface la pretensión del demandante, en razón de que éste puede impugnar la resolución introducida en la contestación por no evidenciar la voluntad de extinguir el acto impugnado de manera plena e incondicional, y la demandada oponer sus excepciones y defensas.

Novena Época. Registro: 165608. Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI, Enero de 2010. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.13o.A. J/10. Página: 1884.





## **ANEXO SEXTO**

(Normativo)

Artículo 194 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 194.** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se substanciarán y resolverán con arreglo a las disposiciones de este Código. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo dispuesto por este ordenamiento, se estará a lo establecido por el Código de Procedimientos Civiles.



## **ANEXO SÉPTIMO**

(Normativo)

Artículo 343 y 344 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 343.** El que afirma está obligado a probar; en consecuencia, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus defensas o excepciones.

**Artículo 344.** El que niega sólo está obligado a probar:

- I. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;
- II. Cuando por la negación se desconozca la presunción legal que tenga en su favor el colitigante;
- III. Cuando se desconozca la capacidad; y,
- IV. Cuando la negativa fuere elemento constitutivo de la acción.



## **ANEXO OCTAVO**

(Normativo)

Artículo 230, fracción IX, 253, fracción V, y 254, fracción V y último párrafo del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 230.** El escrito de demanda deberá contener:

...

IX. Las pruebas que ofrezca. Tratándose de prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalará los nombres del perito o de los testigos.

...

**Artículo 253.** El demandado en su contestación y, en su caso, en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

...

V. Las pruebas ofrecidas; en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilio de los peritos y testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

**Artículo 254.** La contestación de la demanda se acompañará de:

...

V. Las pruebas que ofrezca; y,

...

La contestación deberá cumplir los requisitos formales exigidos para la demanda.



## **ANEXO NOVENO**

(Normativo)

Artículos 233, 257, 258, 259 y 262 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 233.** Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se expida copia de ellos o se requiera su remisión, cuando esto sea posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días hábiles antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

**Artículo 257.** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el Magistrado Instructor dará vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días hábiles exprese lo que a su derecho convenga.

**Artículo 258.** Las pruebas ofrecidas oportunamente, que no se hayan desahogado por causa justificada, se recibirán en el término que prudentemente fije el Magistrado Instructor.

**Artículo 259.** El Magistrado Instructor podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia **que tenga relación con los hechos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento.**

**Artículo 262.** A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, las autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad, las copias de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación, la parte interesada solicitará al Magistrado que requiera a los omisos. Cuando sin causa justificada, la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos, por el actor o por el tercero que tenga un derecho incompatible para probar los hechos imputados a aquélla, y siempre que los documentos solicitados hubieren sido identificados con toda precisión, tanto en



*Análisis de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo en el Estado de Michoacán*

---

sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad a quien se formule la solicitud no sea parte, el Magistrado Instructor podrá hacer valer los medios de apremio que establece este Código.



## **ANEXO DÉCIMO**

(Tesis)

**PRUEBAS. NO DEBEN ADMITIRSE SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA LITIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES O SI SE TRATA DE UNA CUESTIÓN DE DERECHO.** Cuando en las controversias constitucionales la litis consista en determinar si las reformas y adiciones a un reglamento van más allá de lo que dispone la ley que reglamenta, lo que se traduce en una cuestión de derecho, para dilucidar la litis planteada sólo es necesario la interpretación de la norma legal, lo que corresponde a este Alto Tribunal al emitir la resolución correspondiente. Por tanto, si las pruebas que una parte ofrece tienden a acreditar la cuestión anotada, o no guardan relación con la litis, ninguna trascendencia tendrían al resultado de la sentencia, por lo que la determinación del Ministro instructor de no admitirlas, resulta apegada a lo dispuesto por el artículo 31 de la ley reglamentaria de la materia.

Registro No. 187717. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Febrero de 2002. Página: 637. Tesis: 2a. VIII/2002. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional



## **ANEXO DÉCIMO PRIMERO**

(Normativo)

Artículo 259 del Código de Justicia Administrativa del Estado de  
Michoacán de Ocampo

**Artículo 259.** El Magistrado Instructor podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento.



## **ANEXO DÉCIMO SEGUNDO**

(Tesis)

**ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN RESPETAR EL PLAZO QUE PARA SU FORMULACIÓN PREVÉ EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR LO QUE NO PUEDEN DICTAR SENTENCIA SINO HASTA QUE AQUÉL SE HAYA CUMPLIDO.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del quince de enero de mil novecientos noventa y ocho, en relación con el criterio previsto en la tesis de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a./J. 62/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 206, de rubro: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS.", las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes, y en el supuesto de que se omita su análisis, los Tribunales Colegiados de Circuito, en su caso, efectuarán dicho examen, tomando en consideración para ello si se causa perjuicio a la parte quejosa en términos del artículo 4o. de la Ley de Amparo, esto es, cuando se hubiesen formulado alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, en cuyo caso deberá concederse el amparo para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente su fallo y dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que con éstos sí podrá variarse el sentido de la sentencia. En consecuencia, si antes de que haya concluido el plazo para la formulación de los alegatos se dicta sentencia, se violan las normas esenciales que rigen el procedimiento, según lo dispuesto por el artículo 159, fracción VI, de la citada ley, pues de acuerdo con el contenido del artículo 235 en mención y de la jurisprudencia referida, se requiere respetar el plazo para la formulación de los alegatos a fin de que éstos puedan ser considerados en las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Novena Época. Registro: 187025. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, Mayo de 2002. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 41/2002. Página: 45.





## **ANEXO DÉCIMO TERCERO**

(Tesis)

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.** Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

Novena Época. Registro: 176546. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Diciembre de 2005. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 139/2005. Página: 162.



## **ANEXO DÉCIMO CUARTO**

(Normativo)

Artículo 346 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de  
Michoacán de Ocampo

**Artículo 346.** Sólo los hechos están sujetos a prueba; el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras o en usos, costumbres o jurisprudencia.



## **ANEXO DÉCIMO QUINTO**

(Tesis)

**NULIDAD, JUICIO DE. CARGA DE LA PRUEBA.** En términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, la carga de la prueba se actualiza cuando la negativa de la actora incide sobre hechos; empero, cuando la misma se relaciona a una cuestión de derecho, como es indiscutiblemente la competencia de una autoridad, es evidente que no opera tal principio procesal, habida cuenta que el derecho no se encuentra sujeto a prueba, sino solamente los hechos.

Octava Época. Registro: 227754. Tribunal Colegiado del Decimo Cuarto Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 739.



## ANEXO DÉCIMO SEXTO

(Tesis)

**DEMANDA DE NULIDAD. EFECTOS RESPECTO A LA OMISIÓN EN ADJUNTAR LAS DIFERENTES DOCUMENTALES Y PRUEBAS QUE EXIGE EL ARTÍCULO 209 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005.** La interpretación armónica y sistemática del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), lleva a concluir, en principio, que a la demanda de nulidad habrán de adjuntarse los documentos a que se refieren las siete fracciones que conforman dicho precepto, y que de acuerdo al penúltimo párrafo del propio dispositivo legal, si no se anexan debe requerirse al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días; que si se omite acompañar los previstos en las fracciones I a IV del citado numeral, relativos a las copias de la demanda y de los anexos, para cada una de las partes, a la personalidad, al acto impugnado o a su notificación, **se tendrá por no presentada la demanda**, mas cuando no se adjunten aquellos a que se refieren las diversas fracciones V, VI y VII del propio precepto, relativos al cuestionario que debiera desahogar el perito, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial o las pruebas documentales que se ofrezcan, entonces, se tendrán por no ofrecidas las pruebas. Ahora bien, la razón por la que la omisión de acompañar los documentos previstos en las fracciones I a IV tiene por **consecuencia una sanción más severa, es porque no se trata de cualquier anexo, sino de los necesarios para la tramitación del juicio por constituir elementos sustanciales sin los cuales no puede desarrollarse normalmente sin afectar las defensas de la demandada al desconocer los hechos de la demanda y los conceptos de anulación, si el promovente tiene facultades para instaurar el juicio, cuál es el acto impugnado a fin de contestar los conceptos de impugnación, o bien su notificación, con el propósito de verificar la oportunidad de la demanda, por lo que es necesario, invariablemente, correr traslado de ellos a las otras partes.** En cambio, si lo que falta es el cuestionario del perito, el interrogatorio de los testigos u otros documentos distintos de los previstos en las aludidas fracciones I a IV, tendientes a demostrar los hechos de la demanda, o sea, la acción, al no referirse a los elementos necesarios para la conformación de la litis, es lógico y razonable que la sanción sea que no se tengan por ofrecidos si no se acompañan y tampoco se exhibe copia de ellos, previo requerimiento, por cuanto ello sólo podría afectar las defensas de la parte interesada, mas no a su contraparte.



*Análisis de la carga de la prueba en el proceso contencioso administrativo en el Estado de Michoacán*

---

Novena Época. Registro: 173328. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil Del Décimo Cuarto Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Febrero de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: XIV.1o.A.C.20 A. Página: 1691.



## **ANEXO DÉCIMO SÉPTIMO**

(Tesis)

**FIRMA AUTÓGRAFA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO, SIEMPRE QUE EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA AFIRME QUE ÉSTE LA CONTIENE.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos administrativos, para su validez, deben contener la firma autógrafa de la autoridad competente que los emite. Por otro lado, es principio de derecho que "quien afirma está obligado a probar"; sin embargo, no toda afirmación obliga a quien la hace a demostrarla, ya que para ello es requisito que se trate de afirmaciones sobre hechos propios. Ahora bien, si la actora en su demanda de nulidad plantea que el acto impugnado no cumple con el requisito de legalidad que exigen los artículos 38, fracción V, del Código Fiscal de la Federación y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no contener firma autógrafa, esta manifestación no es apta para estimar que es a ella a quien corresponde la carga de la prueba, ya que no se trata de una afirmación sobre hechos propios, sino únicamente del señalamiento de un vicio que podría invalidar al acto impugnado. En cambio, si la autoridad que emitió la resolución impugnada en su contestación a la demanda manifiesta que el acto cumple con el requisito de legalidad por calzar firma autógrafa, ésta sí constituye una afirmación sobre hechos propios que la obliga a demostrar, a través de la prueba pericial grafoscópica, la legalidad del acto administrativo, en aquellos casos en que no sea posible apreciar a simple vista si la firma que calza el documento es autógrafa.

Novena Época. Registro: 171171. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Octubre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 195/2007. Página: 243.



## **ANEXO DÉCIMO OCTAVO**

(Normativo)

Artículo 249 del Código de Justicia Administrativa del Estado de  
Michoacán de Ocampo

**Artículo 249.** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro del término de quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de cinco días hábiles siguientes al que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.



## ANEXO DÉCIMO NOVENO

(Tesis)

**CONFESIÓN FICTA EN MATERIA FISCAL. ALCANCE DE LA PRESUNCIÓN RELATIVA DERIVADA DE LA FALTA DE CONTESTACIÓN TOTAL O PARCIAL DE LA DEMANDA O SU AMPLIACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).** Del numeral 212 vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, del código tributario federal, que señala: "... Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.", se colige que del incumplimiento total o parcial de la carga procesal de contestar oportunamente la demanda o su ampliación, deriva un medio de prueba a favor de la actora, consistente en una especie de confesión ficta del demandado, la cual tiene el alcance de una presunción que admite prueba en contrario, en consecuencia, por regla general puede llevar al órgano jurisdiccional a tener por plenamente acreditadas las circunstancias de hecho en que se apoyan los conceptos de nulidad planteados, atribuidas específicamente a la demandada, **siempre y cuando no se encuentre en contradicción con otras pruebas rendidas o con hechos notorios, o estándolo, se encuentre adminiculada con otras probanzas que produzcan la convicción y ánimo necesarios para tener por demostradas las pretensiones deducidas.** En otras palabras, si la confesión ficta referida no es desvirtuada, la presunción que produce puede resultar suficiente por sí misma, para acreditar la acción intentada.

Novena Época. Registro: 176000. Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Febrero de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: XXII.1o.43 A. Página: 1790.





## **ANEXO VIGÉSIMO**

(Tesis)

**JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.**

Si bien es cierto que el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación contiene el principio de presunción de legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales, también lo es que el propio precepto establece la excepción consistente en que la autoridad debe probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente. De ahí que el artículo 209 bis, fracción II, del indicado Código, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) disponga que, cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto administrativo impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así lo debe expresar en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, lo que genera la obligación a cargo de la autoridad correspondiente de exhibir al contestar la demanda, constancia del acto administrativo de que se trate y de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. Lo anterior, porque al establecerse tal obligación para la autoridad administrativa, el legislador previó la existencia de un derecho a favor del contribuyente, a fin de que durante el procedimiento contencioso administrativo se respete su garantía de audiencia y, por ende, los principios de certidumbre y de seguridad jurídica de los que debe gozar, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, evitando así que quede sin defensa ante la imposibilidad legal de combatir actos autoritarios de molestia de los que argumenta no tener conocimiento, máxime que según lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar los artículos 207 y 210 del mismo ordenamiento fiscal, el Magistrado instructor, al acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad, debe otorgar a la actora el plazo de 20 días para ampliarla, pues de lo contrario se le dejaría en estado de indefensión al proscribir su derecho a controvertir aquellas cuestiones que desconoce o que la demandada introduce en su contestación.

Novena Época. Registro: 170712. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 209/2007. Página: 203.



## **ANEXO VIGÉSIMO PRIMERO**

(Tesis)

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR EL DOCUMENTO ORIGINAL O, EN SU CASO, COPIA CERTIFICADA.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.", sostuvo que del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), se advierte que la autoridad al contestar la demanda, en caso de que el actor manifieste desconocer la resolución que determina un crédito fiscal, ya sea porque aduzca que le fue notificado incorrectamente o simplemente que no se le dio a conocer, la autoridad debe exhibir constancia del acto y su notificación. De lo que se sigue que el término "constancia" a que se refiere dicho precepto debe entenderse como el documento original o en copia certificada, que reúna los elementos necesarios para que el actor lo conozca como fue emitido, con el fin de que pueda impugnarlo, resultando insuficiente que la autoridad exhiba la reimpresión o copia simple del acto impugnado, dado que estos documentos no cumplen con todos los requisitos de un acto administrativo. Cabe destacar que el cumplimiento del requisito indicado es independiente a los conceptos de invalidez que el particular haga valer, pues lo que se pretende es conocer el contenido del acto en los términos de su emisión, para que el actor pueda entablar su defensa.

Registro No. 163102. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXIII, Enero de 2011. Página: 878. Tesis: 2a./J. 196/2010. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa.



## **ANEXO VIGÉSIMO SEGUNDO**

(Tesis)

**CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE CONTENGAN LAS AFIRMACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE SUS ACTUACIONES OBREN EN LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS QUE AQUÉLLA CONSERVA EN CUSTODIA.** El artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio de nulidad, establece que el actor está obligado a probar los hechos constitutivos de su acción. Sin embargo, en el ámbito del derecho administrativo opera un principio de excepción que obliga a la autoridad a desvirtuar, inclusive, las afirmaciones sobre la ilegalidad de sus actuaciones que no estén debidamente acreditadas mediante el acompañamiento en autos de los documentos que las contengan, cuando éstos obren en los expedientes administrativos que aquélla conserva en custodia.

Novena Época. Registro: 168192. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Enero de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A. J/45. Página: 2364.



## **ANEXO VIGÉSIMO TERCERO**

(Normativo)

Artículo 250 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 250.** Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.



## **ANEXO VIGÉSIMO CUARTO**

(Tesis)

**NULIDAD LISA Y LLANA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE DECLARARSE CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER UN CRÉDITO FISCAL Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, EXHIBE LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACIÓN, PERO OMITE ANEXAR LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 203, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.", estableció que de conformidad con el artículo 209 Bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto impugnado porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así debe expresarlo en su demanda, señalando la autoridad a quien lo atribuye, lo que genera la obligación a cargo de ésta de exhibir, al contestar la demanda, la constancia del acto administrativo de que se trate y la de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. En congruencia con dicho criterio, cuando el actor niega conocer un crédito fiscal y la autoridad en su contestación exhibe las constancias de su notificación, pero omite anexar la resolución determinante, la Sala Fiscal debe declarar la nulidad lisa y llana de aquél, toda vez que las aludidas constancias no desvirtúan su desconocimiento, ya que el cumplimiento a los señalados preceptos conlleva una doble consecuencia: desvirtuar la negativa alegada por el actor y permitir a éste conocer la determinación impugnada para brindarle la oportunidad de combatirla, pues de lo contrario se haría nugatorio su derecho de audiencia, ya que no tendría los elementos necesarios para controvertirla mediante la ampliación de su demanda.

Novena Época. Registro: 167895. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo Del Décimo Sexto Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Febrero de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: XVI.1o.A.T. J/7. Página: 1733.



## **ANEXO VIGÉSIMO QUINTO**

(Tesis)

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SI EL ACTOR MANIFESTÓ DESCONOCER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LA AUTORIDAD AFIRMÓ SU EXISTENCIA PERO NO ANEXÓ LAS DOCUMENTALES CON LAS QUE ACREDITARA SU DICHO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN RECABARLAS; SIN QUE DICHA OMISIÓN ACTUALICE UNA CAUSA DE NULIDAD.** El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la obligación de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de analizar la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada, por lo que la no exhibición de ésta impedirá al órgano jurisdiccional pronunciarse respecto de la litis planteada. En razón de ello, para evitar una violación a las reglas fundamentales del procedimiento en la materia, de conformidad con el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite a la aplicación del artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, si el actor manifestó desconocer la resolución impugnada y la autoridad afirmó su existencia pero no anexó las documentales con las que acreditara su dicho, las Salas del mencionado tribunal deben recabarlas para dar oportunidad a aquél de ampliar su demanda en términos del precepto 16, fracción II, de la citada ley, mediante la formulación de conceptos de anulación contra la referida resolución, sin que la falta de esas constancias pueda provocar su declaración de nulidad, porque ningún precepto legal establece esa circunstancia. Por consiguiente, en estos casos, la exhibición de los documentos relativos al acto administrativo y su notificación no constituye una carga procesal de la autoridad demandada, sino una obligación expresa que debe ser satisfecha.

Registro No. 165227. Localización: Novena Época. Instancia: Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI, Febrero de 2010. Página: 2869. Tesis: I.17o.A.20 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.



## **ANEXO VIGÉSIMO SEXTO**

(Tesis)

**CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. RECAE EN LA AUTORIDAD CUANDO AFIRMA QUE EL CRÉDITO FISCAL IMPUGNADO ES DIVERSO A UNO DECLARADO CADUCO.** Cuando en el juicio de nulidad se demuestra que el crédito fiscal cuyo pago se requirió corresponde a uno declarado caduco y la autoridad aduce que se trata de uno diverso, es inconcuso que esa simple afirmación es insuficiente para estimar que corresponde al contribuyente acreditar que se trata del mismo, pues de conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación, el que afirma está obligado a probar; de ahí que es en la autoridad tributaria en quien recae la carga de la prueba para demostrar su dicho. Novena Época. Registro: 167773. Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Marzo de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.9o.A.108 A. Página: 2699.



## **ANEXO VIGÉSIMO SÉPTIMO**

(Tesis)

**NEGATIVA FICTA. FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. NULIDAD LISA Y LLANA.** La nulidad decretada ante la falta de contestación de la demanda, en un juicio en el que se combate una negativa ficta, debe ser lisa y llana y no para efectos, mucho menos para el efecto de que se emita nueva resolución expresa, debidamente fundada y motivada, ya que por el transcurso del tiempo y ante la omisión de responder de la autoridad fiscal, se configuró una resolución negativa ficta que es precisamente la que da lugar a la interposición del juicio de nulidad. Por tanto, la solución que se dicte en ese tipo de asuntos debe ver al fondo de la cuestión planteada y ser resuelta en definitiva. De lo contrario, se rompería con la finalidad de dicha ficción jurídica, que es la de abreviar trámites y dar una pronta resolución a la situación de los particulares, en aras de la seguridad jurídica, y no postergarla indefinidamente.

Novena Época. Registro: 185130. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVII, Enero de 2003. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A.90 A. Página: 1819.





## **ANEXO VIGÉSIMO OCTAVO**

(Tesis)

**NULIDAD LISA Y LLANA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE DECLARARSE CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER UN CRÉDITO FISCAL Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, EXHIBE LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACIÓN, PERO OMITE ANEXAR LA RESOLUCIÓN DETERMINANTE.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 203, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.", estableció que de conformidad con el artículo 209 Bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niegue conocer el acto impugnado porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así debe expresarlo en su demanda, señalando la autoridad a quien lo atribuye, lo que genera la obligación a cargo de ésta de exhibir, al contestar la demanda, la constancia del acto administrativo de que se trate y la de su notificación, para que el actor tenga oportunidad de combatirlos en la ampliación de la demanda. En congruencia con dicho criterio, cuando el actor niega conocer un crédito fiscal y la autoridad en su contestación exhibe las constancias de su notificación, pero omite anexar la resolución determinante, la Sala Fiscal debe declarar la nulidad lisa y llana de aquél, toda vez que las aludidas constancias no desvirtúan su desconocimiento, ya que el cumplimiento a los señalados preceptos conlleva una doble consecuencia: desvirtuar la negativa alegada por el actor y permitir a éste conocer la determinación impugnada para brindarle la oportunidad de combatirla, pues de lo contrario se haría nugatorio su derecho de audiencia, ya que no tendría los elementos necesarios para controvertirla mediante la ampliación de su demanda.

Novena Época. Registro: 167895. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Febrero de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: XVI.1o.A.T. J/7. Página: 1733.



## **ANEXO VIGÉSIMO NOVENO**

(Normativo)

Artículo 270 del Código de Justicia Administrativa del Estado de  
Michoacán de Ocampo

**Artículo 273.** La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del juicio.



## ANEXO TRIGÉSIMO

(Tesis)

**NEGATIVA FICTA. AUN CUANDO EL ACTOR HAYA OMITIDO AMPLIAR SU DEMANDA EN EL JUICIO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN EXAMINAR LA LITIS EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE CONFIGURÓ.** Conforme al artículo 208, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 y su correlativo 14, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la demanda de nulidad deben expresarse los conceptos de impugnación. Asimismo, los preceptos 210, fracción I, del indicado código y 17, fracción I, de la mencionada ley establecen la procedencia de la ampliación de la demanda en la hipótesis de que sea controvertida una resolución negativa ficta. Por su parte, los numerales 213, primer párrafo, fracciones III y IV, del código consultado y 20, fracciones III y IV, de la misma ley prevén que en la contestación de la demanda y su ampliación deberán exponerse los argumentos concretos relativos a cada uno de los hechos que el accionante impute de manera expresa en la demanda, afirmándolos o negándolos, y precisando además, aquellos que ignore por no ser propios o bien, exponiendo cómo ocurrieron, según corresponda y expresar los argumentos a través de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de nulidad. En ese orden de ideas, el hecho de que en el juicio en el que se impugna una resolución negativa ficta el actor omita ampliar su demanda, no obstante haber tenido la oportunidad para hacerlo, no exime a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la obligación prevista en los artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 237, párrafo segundo, del aludido código y 50 de la comentada ley, en cuanto al derecho fundamental de todo gobernado a la tutela jurisdiccional, ya que independientemente de que la controversia no se haya integrado con la demanda, su ampliación y las respuestas dadas a ambas, lo cierto es que en el supuesto descrito resulta indispensable que las referidas Salas examinen la litis en los términos en que se configuró, es decir, con la demanda y su contestación, para verificar si se expresaron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada y, partiendo de ese análisis, emitir la sentencia que resuelva el conflicto sometido a su consideración.

Novena Época. Registro: 168091. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Enero de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A.597 A. Página: 2773.



## **ANEXO TRIGÉSIMO PRIMERO**

(Tesis)

**RESOLUCIÓN NEGATIVA EXPRESA. CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA LA EMITE Y NOTIFICA AL ACTOR AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA EN UN JUICIO PRIMIGENIO INSTAURADO EN CONTRA DE UNA NEGATIVA FICTA, PUEDE SER IMPUGNADA MEDIANTE LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO AUTÓNOMO O MEDIANTE AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.** Conforme a los artículos 16, fracción II, y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, similares a los numerales 209 BIS, fracción II, y 210, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, el actor puede ampliar su demanda cuando la autoridad demandada acompañe a su contestación constancia de la resolución administrativa y de su notificación; ampliación que deberá circunscribirse al plazo de 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por presentada la contestación de la autoridad administrativa. Ahora bien, del estudio de los dispositivos legales señalados se advierte que cuando la autoridad demandada emite y notifica al actor una resolución negativa expresa, al contestar la demanda en un juicio instaurado contra una negativa ficta, no es viable circunscribir el derecho del gobernado para combatirla en el plazo otorgado para la ampliación de la demanda, en virtud de que tal acto es autónomo e independiente de la negativa ficta impugnada en el juicio de nulidad primigenio, aun cuando compartan los mismos antecedentes. En consecuencia, el particular conserva su derecho a promover un nuevo juicio dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación que de la negativa expresa se realice en términos del numeral 13, fracción I, de la Ley citada o, en su caso, a ejercer la facultad de ampliar su demanda dentro del plazo de 20 días previsto en el mencionado artículo 17, pues si se estimara que la única vía procedente para impugnar la resolución expresa es en la ampliación, se afectaría al gobernado, dejándolo en estado de indefensión.

Novena Época. Registro: 164536. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI, Mayo de 2010. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 52/2010. Página: 839.



## **ANEXO TRIGÉSIMO SEGUNDO**

(Tesis)

**DEMANDA DE NULIDAD. EL ACTOR NO ESTÁ OBLIGADO A AMPLIARLA CUANDO DESDE SU LIBELO ACTIO NIEGA QUE LOS REQUERIMIENTOS DE OBLIGACIONES FISCALES QUE IMPUGNA CONTENGAN LA FIRMA AUTÓGRAFA DEL FUNCIONARIO QUE LOS EXPIDIÓ Y DICHA NEGATIVA NO SE DESVIRTÚA POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN.** Conforme a la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si el actor manifiesta no conocer la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución, en cuyo caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda. En ese sentido, el actor no está obligado a ampliar su demanda cuando desde su libelo actio niega categórica, lisa y llanamente que los requerimientos de obligaciones fiscales que impugna contengan la firma autógrafa del funcionario que los expidió y dicha negativa no se desvirtúa por la autoridad en su contestación, por ejemplo, al haber incumplido con el requerimiento de la Sala Fiscal para que exhibiera los originales. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 195/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "FIRMA AUTÓGRAFA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO, SIEMPRE QUE EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA AFIRME QUE ÉSTE LA CONTIENE.", consultable en la página 243, Tomo XXVI, octubre de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

Novena Época. Registro: 167532. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Abril de 2009. Materia(s): Administrativa. Tesis: XI.1o.A.T.43 A. Página: 1879.



## **ANEXO TRIGÉSIMO TERCERO**

(Tesis)

**NOTIFICACIÓN PERSONAL POR CORREO CERTIFICADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EN EL ACUSE DE RECIBO QUE AL EFECTO SE RECABE DEBEN ASENTARSE EL NOMBRE Y LA FIRMA DE LA PERSONA A QUIEN SE ENTREGÓ, ASÍ COMO EL CARÁCTER CON QUE SE OSTENTA, PARA CONSTATAR SI EFECTIVAMENTE SE TRATA DEL DESTINATARIO, DE SU REPRESENTANTE LEGAL O, EN SU CASO, DE LA PERSONA AUTORIZADA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PARA RECIBIRLA.**

Si, por una parte, del artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte que en el juicio contencioso administrativo federal pueden practicarse notificaciones personales por correo certificado con acuse de recibo, una vez que las partes o el representante legal señalen domicilio en el territorio nacional y, por la otra, que de la interpretación de los artículos 42, 59, fracción I y 61, fracción I, de la Ley del Servicio Postal Mexicano deriva que aquéllas deben realizarse únicamente con el destinatario o representante legal, recabándose la firma respectiva en un documento especial que habrá de ser entregado al remitente como constancia, se concluye que, dadas las formalidades que implica esta forma de comunicación, en el citado acuse deben asentarse el nombre y la firma de la persona a quien se entregó la notificación, así como el carácter con que se ostenta, para constatar si efectivamente se trata del destinatario, de su representante legal o, en su caso, de la persona autorizada dentro del procedimiento para recibirla.

Registro No. 163079. Localización: Novena Época. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXIII, Enero de 2011. Página: 3006. Tesis: XIX.1o.A.C. J/23. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa.



## **ANEXO TRIGÉSIMO CUARTO**

(Normativo)

Artículo 89, fracción II, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo

**Artículo 89.** Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos y la solicitud de informes o documentos, deberán realizarse:

...

II. Por correo certificado o servicio de mensajería con acuse de recibo, telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado o solicitado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, en los casos en que la autoridad cuente con un término perentorio para resolver sobre cuestiones relativas a licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o cualquier otra resolución que implique un beneficio para el particular, o cuando se trate de actuaciones de trámite;

...