



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL  
JUICIO DE LESIVIDAD

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

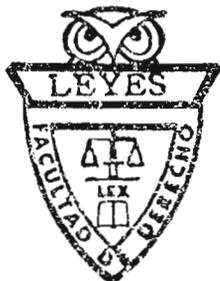
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIBEL

CAMACHO

FUENTES



ASESOR: LIC. EMILIO MARGAIN BARRAZA

CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



## ***DEDICATORIAS***

### **A DIOS:**

**Por darme la oportunidad de vivir, amar y servir.**

### **A MI PADRE Y MADRE:**

**Con todo mi amor y admiración, por su ejemplo de trabajo, respeto, amor y honradez, sin olvidar el apoyo incondicional que siempre me han brindado.**

### **A MIS HERMANOS:**

**Isela, Lino, Delfino, Silvia y Angeles, porque son la fuente de inspiración, gracias por su ejemplo brillante de superación.**

### **A MIS SOBRINOS:**

**Que con su alegría y sonrisa representan un aliciente en mi vida profesional.**

### **AL JUEZ WILLY EARL VEGA:**

**Con gran afecto y admiración por su valioso apoyo que siempre me ha brindado.**

**A MI AMIGA LAURA:**

**Por su grandiosa amistad, comprensión y cariño.**

**A MI ASESOR:**

**Mi más sincero agradecimiento por su paciencia, auxilio y colaboración.**

**A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MÉXICO:**

**Por darme la oportunidad de continuar la enseñanza superior, que me permitirá  
servirte mejor.**

**A MIS MAESTROS:**

**Por sus enseñanzas desinteresadas, impregnadas de justicia.**

**A MIS COMPAÑEROS DE JUZGADO:**

**Gerardo, Benita, Nancy, Fabián, Fernando, Carlos, Saúl, Gabriel, José Luis, por su  
interés y su amistad sincera.**

# *INDICE*

**DEDICATORIAS**

**INTRODUCCION**

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **UNA VISION GLOBAL DEL DERECHO DE PROCEDIMIENTOS Y PROCESO FISCAL**

	Páginas
I. El acto administrativo	
A. Concepto de acto administrativo	8
B. Nacimiento del acto administrativo	10
C. Elementos del acto administrativo	11
D. Extinción del acto administrativo	10
II. Juicio, Proceso y Procedimiento	14
A. Derecho y Pretensión	15
B. Pretensión y acción	16
C. Acción y Excepción	19
D. El juicio	21
E. Concepto de Proceso	23
F. Sujetos en el Proceso	25
G. Etapas del Proceso	27
H. Concepto de Procedimiento	29
1. Procedimiento administrativo	31
2. Proceso Contencioso administrativo	32
I. Diferenciación entre Proceso y Procedimiento	33
J. Jurisdicción y Competencia	34
III. Principios Procesales	35
A. Igualdad de las partes	41
B. Economía procesal	43
C. Publicidad del proceso	44
D. Bilateralidad de la instancia	46
E. Escritura y oralidad	47

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **JUICIO DE NULIDAD**

I.	Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	
	A) Base Constitucional	49
	B) Naturaleza del Tribunal	53
	C) Competencia	56
II.	Juicio de Nulidad	61
	A) Procedencia	61
	B) Las Partes	64
	C) Demanda	65
	D) Contestación a la Demanda	75
	E) Sentencia	79
	F) Medios de defensa	83
	1. Juicio de Amparo	84
	2. Recurso de Revisión	85

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **JUICIO DE LESIVIDAD**

I.	Antecedentes	87
II.	Concepto	91
III.	Fundamento Legal del Juicio de Lesividad	93
IV.	Procedencia del Juicio de Lesividad	96
	A) La resolución favorable a un particular	97
	B) Término para demandar	105
V.	Partes en el Juicio de Lesividad	109

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ANÁLISIS EXEGETICO JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD**

I.	Violación de las garantías individuales	115
	A) De igualdad procesal	115

B) De equidad	123
C) Seguridad Jurídica	127

<b>PROPUESTA DE REFORMA LEGAL</b>	139
-----------------------------------	-----

<b>CONCLUSIONES</b>	147
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b>	149
--------------------------------	-----

<b>FUENTES NORMATIVAS</b>	151
---------------------------	-----

## *INTRODUCCIÓN*

El Juicio de Lesividad, tema principal de este trabajo de tesis, constituye uno de los pilares en la formación del Derecho Tributario; pues a diferencia de otros juicios, la autoridad administrativa puede impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus propios actos, cuando estos son lesivos a los intereses públicos.

Sin embargo, no se debe olvidar, que todo juicio debe ser regido por diversos principios procesales que se han creado, lo anterior con la finalidad de establecer un equilibrio entre las partes, y concretamente cuando las partes son el particular y el Estado.

Ahora bien, los actos administrativos que se estudian son de naturaleza fiscal y administrativa respecto de los cuales tiene competencia la Federación únicamente. Al nacer a la vida jurídica, necesariamente va a surgir una relación entre gobernantes y gobernados.

Si el acto dirigido al particular no reúne los requisitos de fundamentación y motivación y con ello se lesiona el interés al particular, este puede acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de dicho acto.

Por otra parte, las resoluciones fiscales se presumen legalmente válidas, es lógico considerar que, para su anulación, modificación o alteración la parte inconforme debe combatirlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante la autoridad que fijen las leyes.

En ese orden de ideas, destaca que las resoluciones favorables al particular, deben controvertirse ante dicho Tribunal por las autoridades administrativas que pretendan su nulidad y que, precisamente por gozar de esa presunción de legalidad, no pueden ser modificadas o revocadas por tales autoridades por sí y ante sí.

Lo que queremos demostrar en este trabajo de tesis es la falta de regulación del juicio de lesividad, lo que trae como consecuencia la violación a la garantía de seguridad jurídica.

Para ello en el capítulo primero se estudiara el acto administrativo, su concepto, nacimiento, elementos, extinción, lo que significa juicio, proceso, procedimiento, procedimiento contencioso, procedimiento contencioso administrativo, la relación procesal, las partes en el proceso, la acción la excepción, jurisdicción y competencia. Así como los principios procesales Igualdad de las partes, economía procesal, publicidad del proceso, bilateralidad de la instancia, escritura y oralidad.

En este capítulo, trato únicamente de proporcionar información somera, pero concreta y específica, de los diversos temas de la materia procesal, que naturalmente tiene relación con los elementos fundamentales de la teoría del derecho.

En el capítulo segundo nos referimos al juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, iniciando por los antecedentes, base constitucional, naturaleza, organización y competencia del

Tribunal; continuando con los requisitos para la procedencia del juicio de nulidad, la demanda, contestación hasta la emisión de la sentencia y los recursos que se pueden interponer en contra de ella así como el juicio de amparo.

Resulta necesario en primer término apuntar algunas características fundamentales del procedimiento que se estudia, las cuales derivan de la naturaleza del organismo ante el cual se ventila este procedimiento, pues cualquier cuestión que se plantee deberá ser resuelta conforme a la ley.

Por otra parte, es importante destacar el significado de este juicio, así como el estudio de las resoluciones o actos respecto de los cuales procede, las partes, su tramitación, lo anterior para establecer que en el Código Fiscal de la Federación existe una regulación del juicio en mención, sin que suceda lo mismo con el juicio de lesividad.

En el capítulo tercero estudiaremos el Juicio de Lesividad, empezando por sus antecedentes, concepto, fundamento legal, lo que significa resolución favorable, partes en el juicio.

El objetivo procura ser un breve estudio del procedimiento y qué lo convierte en un verdadero instrumento de justicia tributaria; y la falta de regulación constituye la absoluta y continúa inseguridad jurídica del particular, en virtud, de que el acto que sea lesivo a la Administración, para que pueda desaparecer del mundo jurídico, ha de ser impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que exista una regulación de dicho juicio en el Código Fiscal.

En el cuarto capítulo analizaremos la violación a la garantía de seguridad, partiendo de la exégesis del artículo 16, en lo referente a los actos de autoridad y los requisitos que deben reunir éstos, apoyando en los criterios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Poder Judicial de la Federación, tratando de aseverar que, no obstante, que el juicio de lesividad este plasmado en

ley, esto no pugna una legalidad y certeza jurídica tributaria, como elemento básico de la seguridad jurídica como garantía constitucional.

Por último se propondrá, un capítulo en el Código Fiscal de la Federación que contenga una regulación del juicio de lesividad, que jurídicamente no viole la garantía constitucional de seguridad jurídica

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **UNA VISION GLOBAL DEL DERECHO DE PROCEDIMIENTO Y PROCESO FISCAL**

A fin de estudiar y analizar, dentro de un marco Constitucional el Juicio de Lesividad, se busca en este capítulo un conocimiento fundamental de las instituciones y figuras jurídicas más relevantes, relacionadas con el tema de este trabajo.

A través de los siguientes párrafos se hace referencia de la administración pública, que significa el ejercicio de atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos del Poder Ejecutivo para la realización de los fines del Estado.

La administración pública se ejerce a través de la emisión de actos administrativos, que al nacer, establecen una relación entre gobernados y gobernantes; dicha relación puede tener o no el carácter de litigiosa; ello depende de que la autoridad haya dictado su acto conforme a derecho o que se haya apartado de la legalidad que le dio origen, porque si esto sucede habrá que acudir a demandar su nulidad, ya sea que lo impugne el particular o la propia autoridad administrativa por conducto de sus distintos órganos.

El acto administrativo es una especie del concepto denominado acto jurídico que tiene sus antecedentes en la corriente iuspositivista, especialmente en los teóricos franceses y alemanes, que se fundaron, en los trabajos de Kant en el siglo XVIII.<sup>1</sup>

## **I. El acto administrativo**

### **A) Concepto de acto administrativo**

Analizando las definiciones de acto administrativo, se puede apreciar la falta de consenso de la doctrina que coincida en un concepto unánime del acto administrativo.

El término acto administrativo, ante todo debemos circunscribirlo al Derecho Administrativo, por contraposición al acto jurídico que nos da la noción, nos define la ciencia del derecho y regula el Derecho Civil en el ámbito privado.

El acto administrativo, representa el aspecto dinámico de la autoridad administrativa, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público y en esa actuación debe observar el principio de legalidad, en virtud, que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos.

La ciencia jurídica ha determinado que, el acto administrativo tiene características propias, tales como, la expresión de una voluntad y la creación de efectos jurídicos, máxime que es sometido a principios de Derecho Público, lo que

---

<sup>1</sup> cfr. ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. 11ª ed., Ed. Porrúa, México

lo distinguen de otros géneros y especies, tales como los civiles, penales, mercantiles o laborales.

El acto administrativo, al emerger a la vida es necesario que pase por un proceso de creación, es decir, que sea emitido por la autoridad competente en ejercicio de sus funciones, así como estar debidamente fundado y motivado; en el supuesto, de no ser emitido conforme a derecho o si al crearse no se hizo con estricto apego a la ley, se deberá impugnar su legalidad para preservar el derecho.

Su existencia, es reconocida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al considerar que los actos a que se refiere sólo son de la Administración Pública Centralizada, artículo 1º primer párrafo, que a la letra dice:

**“Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicaran a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte.**

...”.

Ahora bien, para poder arribar a una noción de acto administrativo se debe tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o de los Poderes Judicial o Legislativo, sin perder de vista que estos últimos tienen dentro de sus funciones a las llamadas funciones impropias donde encontramos la función administrativa.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García <sup>2</sup> lo conceptúa de la siguiente manera: *“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica o*

---

<sup>2</sup> CASTREJON Garcia Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, TI, Cárdenas, México, 2000, Pág. 345

*transmite, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general".*

Esto es que, el acto administrativo **constituye una voluntad unilateral estatal, de autoridad, que produce efectos jurídicos de alcance individual en forma directa e inmediata.**

**Unilateral:** Porque surge de una sola y única voluntad, emanada de un sólo sujeto de derecho: Titular del órgano de la Administración.

**Que produce efectos jurídicos:** Es una consecuencia, que crea derechos u obligaciones para ambas partes, administración y administrado.

1) Directos: Ya que surgen del acto mismo, sin estar sujetos a la emanación de un acto posterior.

2) Individuales: El acto produce efectos jurídicos particulares, a diferencia de los reglamentos que producen efectos jurídicos generales.

## **B) Nacimiento del acto administrativo**

El origen del acto administrativo es la decisión unilateral previa de la autoridad que lo emite o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.

Una vez aceptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la exteriorización de la voluntad.

La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular, es decir, hay un derecho imperativo de la autoridad.

Como acto implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones. Generalmente la situación de derecho que se crea por el acto es particular y concreta.

Es ejecutivo, es decir, implica, que tiene ejecución ya que goza de la potestad necesaria para el caso de que en caso de no cumplirse voluntariamente se puede acudir a la coacción, aunado a que se realiza de manera administrativa sin necesidad de recurrir ante la autoridad judicial.

Finalmente persigue el interés general, ya que la acción administrativa como característica debe tener como fin el beneficio de la comunidad.

### **C) Elementos del acto administrativo**

Desde un punto de vista lógico jurídico entendemos por elemento de un concepto, aquellas partes que lo integran o que concurren a su formación.

El Doctor Acosta Romero, en su obra intitulada Teoría General del Derecho Administrativo, al respecto señala que la doctrina del Derecho Civil ha determinado la noción de elementos constitutivos, en el derecho Administrativo es diferente y no se contempla elementos de existencia y validez.<sup>3</sup>

Los doctrinarios que coinciden con la idea anterior son: Serra Rojas<sup>4</sup>, Manuel María Diez y Gabino Fraga<sup>5</sup> quienes consideran elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, objeto, motivo, fin, forma y mérito, aunque este último no es contemplado por Gabino Fraga como elemento del acto administrativo.

<sup>3</sup> ACOSTA Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, 11ª ed., Ed. Porrúa, México. Pág. 722.

<sup>4</sup> SERRA Rojas Andrés. *Derecho Administrativo Tomo I*, 4ª ed., Ed. Porrúa, México. 1968, Pág.250.

<sup>5</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1994, Pág. 267.

Nosotros compartimos la idea del autor Acosta Romero, al considerar elementos del acto administrativo los siguientes:

- A. Sujeto;
- B. Manifestación externa de la voluntad;
- C. Objeto; y
- D. Forma.

Lo anterior es así, toda vez que el acto administrativo tiene características propias, y por tanto sus elementos deben ser aquellos que concurran a su formación y determinación, es decir, sin los cuales no existe y consecuentemente no produce sus efectos.

- A. **Sujeto.** En el acto administrativo, este puede ser activo y pasivo; el primero siempre es el órgano de la administración pública, creador del acto, el papel del **sujeto pasivo** corresponde al particular a quienes va dirigido el acto administrativo.
- B. **Manifestación externa de la voluntad.** Esta siempre debe ser espontánea, libre, no estar viciada, debe expresarse en los términos señalados en la ley, posible física y jurídicamente, realizarse dentro de las facultades del órgano administrativo que lo emite.
- C. **Objeto.** Consiste en lo que el sujeto activo del mismo, decide, certifica u opina y debe ser lícito, cierto, determinado, física y jurídicamente posible, razonable y moral.
- D. **Forma.** Constituye la manifestación objetiva en que se plasma el acto administrativo para el efecto de ser apreciado por el sujeto pasivo. Esta puede ser escrita o verbal.

## D) Extinción del acto administrativo

El término extinción supone siempre la supresión de los efectos jurídicos del acto, sea éste válido o inválido, o que la extinción se produzca como consecuencia de una causal prevista o que surja con posterioridad al nacimiento del acto.

Entre las causas de extinción tenemos:

**NULIDAD.** Es un medio de extinción de los actos administrativos, por irregularidades o ineficacias. Esto quiere decir, el acto no reúne los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y es necesario que se declare su nulidad. Por falta de sus elementos o mal conformación de los mismos, entre ellos: la falta de sujeto; de voluntad o que la voluntad este viciada por error, dolo o violencia; falta de objeto; o de forma.

**CUMPLIMIENTO DE SU FINALIDAD.** Se produce cuando el acto ha producido todos sus efectos jurídicos.

**REVOCACIÓN.** Constituye en sí otro acto de la administración, esto es, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público; que por razones de mérito o conveniencia, o que se funde en la ilegitimidad como consecuencia de un vicio cuya entidad torne procedente su extinción, se deja sin efectos.

**PRESCRIPCIÓN.** Es la extinción de las obligaciones o derechos por el transcurso del tiempo, y bajo las condiciones establecidas en ley. Los actos prescribirán de acuerdo a lo que disponen las leyes para cada caso, en materia fiscal, esta figura esta contemplada en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, se extingue en el término de cinco años o de diez años, para el caso

de que el contribuyente no presente su solicitud en el registro federal de contribuyentes, o bien, no presente su declaración del ejercicio estando obligado a presentarla.

**CADUCIDAD.** Es la pérdida de un derecho por el simple transcurso del tiempo y por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho. Es decir, en la caducidad es necesario realizar actos para generar o preservar el derecho; un ejemplo lo tenemos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y en caso de no hacerlas incurrirá en caducidad.

**RENUNCIA.** La voluntad del administrado es decisiva en la eliminación del acto del mundo jurídico. Así se puede renunciar bajo las siguientes circunstancias: que no se trate de un derecho de orden público, el cual es irrenunciable; no sea en perjuicio del interés general; que se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que esta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

**IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR EL ACTO.** Acontece cuando no puede cumplirse el acto por una razón de hecho o jurídica, sea que surja al momento de dictarse o con posterioridad a su emisión.

## II. Juicio, Proceso y Procedimiento

Con cierta frecuencia las expresiones juicio, proceso y procedimiento se utilizan como sinónimos, no obstante, estas expresiones han correspondido a etapas diferentes de la evolución del Derecho y de la doctrina procesal, aunque

ellos aparentemente se designa el mismo fenómeno se debe advertir que tiene un significado doctrinal distinto.

### A) Derecho y Pretensión

Distintos tratadistas han buscado puntualizar, que es el derecho y la pretensión, bien vale la pena, hacer una distinción entre ambas figuras, acudiendo a las notas siguientes:

El derecho deriva de la palabra en latín *ius*. Ulpiano, citando a Celso, lo define como “**el arte de lo bueno y lo equitativo**”.

El derecho, es considerado como un beneficio otorgado por una norma jurídica.

Para Carnelutti, el derecho es, la combinación de regla y mandato. De **regla** porque tiene lugar como hallazgo por los hombres, reunidos en sociedad, conforme a la que cada conflicto ha de ser resuelto, y **mandato** porque se impone a cada uno de ellos mediante un mandamiento.

La pretensión, es el pedido concreto para satisfacer el derecho, quitado o lesionado, que se instrumenta por la demanda y contestación, como actos de petición.

Respecto a la pretensión, mucho se ha discutido, los autores españoles afirman que el Código Civil español no contempla el término pretensión, dicen: *"la terminología legal llama indistintamente acción o derecho a la facultad de exigir de otro un acto u omisión"*.

Para Carnelutti, la Pretensión es *"la exigencia de subordinación del interés ajeno al interés propio"*.<sup>6</sup>

Por su parte Couture admite que la pretensión no es el derecho subjetivo individual pero tampoco la acción, sino *"es la afirmación de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por supuesto, la aspiración concreta de que esta se haga efectiva"*.<sup>7</sup>

La pretensión, es la conversión del conflicto de intereses, en virtud de que una de las partes (actora o acusadora) reclama, ante el juzgador, de otra (demandada o acusada) que se resiste, en relación con un bien jurídico.

## B) Pretensión y Acción

Ahora, abordaremos el concepto de acción en oposición a la pretensión, diciendo, que el primero de estos conceptos (acción) es de los más discutidos en derecho procesal, dando origen a numerosas doctrinas, definiciones y controversias.

El concepto de Acción comienza a desarrollarse a mediados del siglo antepasado en Europa y a principios del siglo XX en Río de la Plata.

---

<sup>6</sup> CARNELUTTI, Francesco. Sistema de Derecho Procesal Civil, trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1994, T.I, Pág. 44.

<sup>7</sup> COUTURE Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1993, Pág. 72.

El desarrollo de la Acción es lo que permitirá dar nacimiento al Derecho Procesal como rama autónoma del Derecho.

La palabra acción tiene su origen en la expresión latina *actio*, sinónimo de *actus* y apuntaba a los actos jurídicos. Significado, que resultaba ser muy amplio, dado que podía aplicarse a cualquier acto jurídico.

En el derecho romano, dice Couture, la doctrina entendió que la acción y el derecho sustantivo eran la misma cosa. Sin embargo, en el primer período del proceso civil romano se denominaron *legis actiones* (actos o acciones de ley) a determinados actos solemnes establecidos en ley que debían de cumplirse para así obtener un juicio y la decisión sobre un punto controvertido.

En el segundo periodo, la *actio* gozó diversos significados, entre otros, la *formula* misma, instrucción escrita en la que el magistrado designaba al Juez que debía continuar conociendo del litigio, en la fase *in iudicio*, y en la que se fijaban los elementos con los cuales el Juez debía emitir su decisión, condenando o absolviendo.

Posteriormente dejó de referirse al aspecto externo del acto, pasando al contenido de este "el derecho que el actor hacía valer contra el demandado".

Windsheid, escribió un libro que se intituló "La *actio* del derecho civil romano, desde el punto de vista del derecho actual", señaló que la acción surge cuando un deudor viola un derecho, nace una pretensión, esta se transforma en acción cuando se hace valer ante los Tribunales.

Muther, polemizó a Windsheid, señalando que la acción era un derecho público subjetivo. Fue el primero en colocar a ésta dentro del campo del Derecho Público.

Wach, modificó la primera teoría, afirmando que la acción la ejerce el actor contra el demandado, frente al Juez.

Actualmente tiene diversos significados, siguiendo a Couture, la palabra acción, tiene cuando menos tres acepciones, a saber:

1. Se le utiliza como sinónimo del derecho subjetivo material que trata de hacerse valer en juicio.
2. Suele ser utilizada para designar la petición que formula la parte actora en contra de la demandada.
3. Es entendida como la facultad que tienen las personas para instar la actividad del órgano jurisdiccional, con el fin de que, una vez realizados los actos procesales, dicte una sentencia que versa sobre una pretensión litigiosa.

Concluye diciendo, la acción es el derecho a demandar.

De lo anterior, podría hablarse de la evolución de las diversas teorías sobre la acción, la más reciente, es el poder, la facultad o derecho de alcanzar jurisdicción.

La acción es el derecho de instancia proyectiva, es decir como un poder que faculta a acudir a los órganos jurisdiccionales, que se expresa en un primer acto: la demanda.

El sentido correcto de interpretar acción es el derecho a la jurisdicción. En cambio la pretensión es el acto procesal por el cual se reclama. Esto es, que la pretensión no es la acción sino esta es el poder jurídico de hacer valer pretensión.

### C) Acción y Excepción

Este tema, dentro de la concepción sistemática del proceso es virtualmente paralelo.

Toda demanda, como acción, derecho a atacar; tiene una excepción a defenderse de ese ataque.

La palabra excepción ha tenido y tiene, diversos significados. Surge en el Derecho Romano en el periodo del proceso "formulario", como medio de defensa del demandado.

Arellano García considera a la excepción de la siguiente manera: *"La excepción es el derecho subjetivo que posee la persona física o moral, que tiene el carácter de demandada o contrademandada en un proceso, frente al juzgador y frente a la parte actora reconveniente en su caso, para contradecir lo establecido por el actor en la demanda, y cuyo objeto es detener el proceso, o bien, obtener sentencia favorable en forma total o parcial".*<sup>8</sup>

También es entendida, como la facultad que tiene el demandado de oponerse a lo que se le exige. Todo demandado tiene derecho de defenderse, lo que realiza cuando se opone al actor y se defiende a lo largo del proceso.

En la excepción encontramos una actitud del demandado hacia la neutralización total o parcial de los efectos de la acción, es decir, como la oposición del demandado al cumplimiento de la pretensión del actor.

---

<sup>8</sup> ARELLANO gARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, Pág. 303.

La diferencia entre la acción y la excepción, es que el actor pide justicia reclamando algo contra el demandado, y éste solicita la misma justicia en el sentido de que sea rechazada la demanda.

La clasificación más común, es la que distingue entre: excepciones de fondo o sustanciales, excepciones de forma y procesales, dilatorias, perentorias y mixtas.

**De Fondo o Sustanciales.-** Son aquellas que se refiere a la oposición del demandado se refiere a la pretensión misma del actor.

**De Forma o Procesal.-** Es la oposición o resistencia se enfoca hacia la relación procesal, es decir, aquellas en las que se fundan en un vicio en el proceso. Ejemplos: incompetencia, falta de capacidad del demandado.

**Dilatorias.-** Son defensas previas, tratan de postergar la contestación de la demanda, como la litispendencia, incompetencia.

**Perentorias.-** No son defensas sobre el proceso sino sobre el derecho, se emiten sobre el fondo del asunto y se deciden en sentencia definitiva, entre ellas se encuentra la de pago, compensación, novación.

Estas descansan sobre situaciones de hecho o de derecho, a diferencia de las anteriores, éstas no buscan retardar el procedimiento.

**Mixtas.-** Es aquella que tiene carácter previo a la contestación sobre el fondo. Se dice que tienen forma de dilatorias y contenido de las perentorias, cosa juzgada y transacción.

## D) El Juicio

La palabra juicio proviene del latín *judicium*, que significa acto de decir o mostrar el derecho, que originalmente significaba, en el derecho romano, la segunda etapa del proceso, que se desarrollaba ante el *judex*, es decir, el juez designado por el magistrado. Posteriormente, de manera particular en el derecho común europeo, el *judicium*, fue tan sólo una etapa, sino un proceso. El *judicium* fue el concepto central de la escuela judicialista de Bolonia (se ha denominado por ser el juicio el concepto que destaca en sus trabajos); surge a partir del siglo XII y después de difundirse en las principales naciones de Europa, concluye alrededor del siglo XV; con esta escuela se inician las exposiciones especialmente dedicadas al estudio del proceso y de las instituciones. Esta escuela trabaja sobre la base del llamado Derecho común, que resulta de la conjugación de los Derechos Romano, Germánico y Canónico.

En España, la expresión de juicio se mantiene hasta nuestros días, las demás naciones fueron sustituyendo paulatinamente, a partir del siglo XVI la de juicio por la de proceso, ello por la influencia de la Doctrina de Derecho Canónico, empezaron a sustituir la palabra *judicium* por la de *processus iudici* y *processus iudicialis*, también de origen latino. Una de las razones por la que la palabra *iudicium* fue sustituido por *processus*, consistió en que la primera adquirió muchos significados, por lo que devino multívoca.

Juicio dijeron los clásicos, como Celso, Ciceron, jurisconsultos romanos, es un actuar de tres personas: actor, reo y juez, por tanto juicio son aspectos prácticos y paralelos dentro del campo del proceso.

En los países latinoamericanos por la influencia de España todavía se conserva la palabra juicio. Actualmente, la palabra juicio tiene cuando menos tres significados: 1) como secuencia de actos o procedimiento, a través de las cuales

se tramita la substanciación de todo un proceso; 2) como etapa final del proceso penal, que comprende las conclusiones de la partes y la sentencia del juzgador, 3) la sentencia jurídicamente dicha.

Los significados primero y tercero a los que se hace referencia ya eran distinguidos con toda claridad por un autor del siglo pasado: Manuel de la Peña y Peña en los siguientes términos: *"la palabra juicio, en el lenguaje forense tiene dos diversas acepciones: unas veces se toma por una sola decisión o sentencia del juez, y otra por la reunión ordenada y legal de todos los trámites de un proceso"*.<sup>9</sup>

En nuestro país se utiliza la palabra juicio con mayor frecuencia como *"la reunión ordenada y legal de todos los trámites de un proceso"*.<sup>10</sup>

En general, al juicio también se le ve como una institución mediante la cual se da solución jurídica a los conflictos entre partes, sometiéndolos a la decisión del juez. En este sentido es sinónimo de proceso y más especialmente de proceso jurisdiccional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido por juicio, para efectos del amparo, *"el procedimiento contencioso desde que se inicia cualquier forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva"*<sup>11</sup>. No obstante, la doctrina ha señalado que, en realidad, el juicio termina con la sentencia definitiva y no incluye los actos de ejecución de ésta.

En un sentido más restrictivo, también se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso, la llamada precisamente de juicio y a un solo acto, la sentencia.

---

<sup>9</sup> PEÑA y Peña, Manuel de la. *Lecciones de Práctica Forense Mexicana* TII, México, 1835

<sup>10</sup> OVALLE Fabela, José. *Teoría General del Proceso*, 4ª ed., Harla, México, 1996, Pág. 180

<sup>11</sup> ASJF-1985, Cuarta Parte, Tesis 168, Pág. 508

## E) Concepto de Proceso

Gramaticalmente la palabra proceso es un vocablo que procede del latín "*processus*" y significa "acción de ir a delante".

En su acepción más común, significa progreso, trascurso del tiempo, acción de ir adelante, desenvolvimiento.

Existen distintas teorías que tratan de explicar que es el proceso. Así una *contractualista* en Roma sostiene que se base en la *litis-contestatio*, otra de la *Relación Jurídica* entre los que intervienen creando obligaciones y derechos en cada uno de ellos y teniendo todos como fin común la actuación de la ley, otra es la de la *Situación Jurídica*, de expectativa y esperanzas de la conducta judicial que ha de producirse.

Para Carnelutti, el concepto de proceso denota "a suma de los actos que se realizan para la composición del litigio".<sup>12</sup>

El gran procesalista uruguayo Couture, estima que el proceso tiene diversas acepciones: En una primera señala el proceso como secuencia, constituye una acción humano que se proyecta a través del tiempo. En una segunda acepción, el proceso es un fenómeno intemporal e inespacial; un concepto construido por el pensamiento de los juristas. En su tercera acepción, como un expediente judicial; un objeto físico o una cosa; conjunto de documentos que ocupan un espacio en el mundo material.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> OVALLE Fabela, José. *Teoría General del Proceso*, 4ª ed., Harla, México, 1996, Pág. 181

<sup>13</sup> cfr. COUTURE Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires. Ediciones Depalma, 1993. Pág. 123.

Por otro lado, cabe mencionar que es muy acertado el maestro Pallares al establecer que *"proceso es el conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación"*.<sup>14</sup>

Así entendido, el proceso es un concepto que se emplea lo mismo en la ciencia del Derecho como en las ciencias naturales.

Por lo que especifica el concepto jurídico de proceso y dentro de este, precisa el proceso jurisdiccional. Considera al proceso jurídico, *"como una serie de actos jurídicos que se suceden en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación de actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución que se trata"*.<sup>15</sup>

Para él, el proceso jurisdiccional es *"el que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales, o sea los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades. Comprende igualmente los procesos que se tramitan ante los tribunales, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunales Administrativos e incluso el Senado cuando asume funciones jurisdiccionales"*.<sup>16</sup>

Nos parece certera la aportación conceptual del maestro Pallares, toda vez que el proceso es el conjunto ordenado que la ley señala los pasos a seguir por el juzgador, las partes y terceros que tienen como finalidad la solución de un litigio, desarrollado ante los órganos jurisdiccionales.

- Conjunto de actos. Es una característica esencial del proceso, ya que no es un solo acto de un sujeto, sino por el contrario un cúmulo de

---

<sup>14</sup> PALLARES Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 21ª ed, Porrúa, México, 1994, Pág. 640.

<sup>15</sup> Op. Cit. supra

<sup>16</sup> Op Cit. supra

actos, estos es, está integrado por una serie de actos de quienes intervienen en el mismo.

- Ordenado en ley. Con el fin de que exista un orden lógico, el legislador ha previsto de forma general, abstracta e impersonal, actos de las personas que intervienen en el proceso y ha fijado las normas orientadas para ventilar la controversias.
- Solución de un litigio. Este constituye el fin último del proceso, ya que se busca la solución de las controversias planteadas.
- Ante órganos jurisdiccionales, significa tanto el Poder Judicial, como el Poder Ejecutivo y Legislativo con facultades jurisdiccionales.

Por último, cabe decir, que el proceso tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de la sentencia que es dictada por el Juzgador.

## **F) Sujetos Procesales**

El concepto de sujeto procesal es más amplio que el de partes, por lo que se entrara primero a su estudio y acto seguido al de las partes en el proceso.

Los sujetos procesales son personas individuales o colectivas capaces legalmente para poder participar en una relación procesal de un proceso, ya sea como parte esencial o accesoria.

Los sujetos principales que intervienen son: la parte que reclama (actora o acusadora), la parte contra quien se reclama (demandada o acusada), y el juzgador, quien es el que conoce y resuelve de los litigios suscitados entre ellas.

En el concepto apuntado se señaló que los sujetos pueden ser esenciales o principales, tales como, el actor, demandado y el juez. Las partes accesorias, los peritos, auxiliares e interventores.

Cabe destacar que doctrinalmente el abogado no es sujeto procesal, sino es un patrocinante, es decir, un asistente de cualquiera de las partes esenciales, incluso de los accesorios.

La diferencia entre las partes y el juzgador, se constituye, en que las primeras son sujetos con interés jurídico en el litigio, mientras que el juzgador, por definición, es el sujeto procesal ajeno a los intereses que se impugnan, y sobre todo imparcial.

En este orden de ideas, resulta útil, definir a cada sujeto principal participante en el proceso.

Así el concepto de parte esta reservado exclusivamente a los sujetos interesados sustancialmente en el resultado del proceso, de tal suerte que parte en el proceso son dos: el que reclama para sí, la intervención del órgano jurisdiccional para la tutela de una pretensión y aquél de quien se reclama la satisfacción de dicha pretensión.

La expresión parte es un vocablo que proviene del latín *pars*, *partis* y gramaticalmente es la porción de un todo.

Todo proceso presupone por lo menos dos partes, Chiovenda define "parte es el que demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandada) una actuación de la voluntad de la ley, y aquél frente a la cual ésta es demandada".<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. Principios de derecho procesal civil. Tomo II, Trad. José Casais y Santaló, Madrid, Reus, 1977, Pág. 6

Es claro que para el procesalista parte es el que hace la demanda y aquél frente a la cual ésta hecha. La primera de ellas es la atacante, demandante o acusadora. La parte contra quién se hace la demanda, la demandada o parte atacada.

El juzgador, es un tercero instituido por el Estado para decidir jurisdiccionalmente, que no comparte los intereses o pretensiones de las partes en el litigio.

Es esta la única palabra que posee un sentido objetivo (órgano jurisdiccional) y un sentido subjetivo (titular propiamente).

Es parte entonces toda persona que la ley da facultad para ejercer una acción, oponer una defensa o interponer cualquier recurso.

### **G) Etapas del proceso**

En todo proceso existe una multiplicidad de actos jurídicos, de hechos jurídicos y actos materiales; estos se van actualizar según el grado de evolución del expediente correspondiente. Como tal, el proceso tiene, pues un principio y un fin, y cada acto que se le integra va sucediéndose a otros, desde un primer acto inicial hasta un acto final.

La doctrina no es uniforme por lo que respecta a la determinación de las etapas que determinan a todo proceso.

Como ejemplo citaremos al procesalista uruguayo Couture, quien distingue las siguientes etapas:

Escrito de demanda;

Oposición de excepciones dilatorias;  
Excepción de excepciones dilatorias;  
Contestación de la demanda sobre el fondo;  
Proposición y producción de la prueba;  
Alegatos y conclusiones;  
Sentencia.

No obstante, para no sobrar en exponer las diversas opiniones en torno a este problema. Es posible, sin embargo establecer que en todo proceso cabe distinguir dos grandes etapas que son: La Instrucción y el Juicio. Estamos refiriéndonos del juicio en su acepción como parte del proceso y no como sinónimo del mismo.

**La Instrucción.**- En su término usual es dar lecciones, ciencia o conocimientos y se deriva del latín *instrure*, que significa construir. Comprende todos los actos procesales de las partes que determinen el asunto litigioso y que alleguen al juzgador los elementos necesarios para pronunciar o dictar una sentencia jurisdiccional que venga a resolver el conflicto de intereses.

La Instrucción se divide en tres fases, a saber:

- I. Fase Postulatoria.- En esta se plantea el litigio al juzgador, las partes exponen sus pretensiones y resistencias; sus afirmaciones y sus negociaciones acerca de los hechos, y finalmente invocan las normas jurídicas aplicables al caso concreto.
- II. Fase Probatoria.- El juzgador recibe de las partes los medios de prueba que apoyen sus respectivas pretensiones. Se subdivide en cuatro momentos:
  - a. Ofrecimiento

- b. Admisión
- c. Preparación
- d. Desahogo

III. Fase Preconclusiva.- La integran los actos de las partes que plantean ante el órgano con el fin de lograr que este saque sus conclusiones, tradicionalmente se les ha llamado alegatos. En otras palabras, las partes hacen sus reflexiones respecto de las actividades procesales realizadas, planteándole al juzgador el sentido en que debe resolver el litigio.

La etapa de instrucción termina con la citación para sentencia definitiva.

**Conclusiva.-** Constituye la segunda etapa del proceso, en la que el juzgador u órgano jurisdiccional, emite, pronuncia o dicta una resolución definitiva que de fin al proceso y a resolver la contienda, el conflicto de intereses.

Por otro lado, pueden presentarse diversas situaciones que, teniendo su nacimiento en el proceso, no atienden al fondo del litigio, y que requieren un tratamiento especial. Estas situaciones son llamadas incidentes, y no tienen relación directa con el derecho debatido, sino con cuestiones que atañen sólo al proceso, no resuelve el conflicto.

Igualmente, pueden presentarse impugnaciones. Una impugnación es el cuestionamiento de una resolución judicial, ya sea la sentencia o cualquier otra resolución.

## H) Concepto de procedimiento

La palabra procedimiento se confunde, con la de proceso. Entendemos por procedimiento, la manifestación externa y formal de desarrollo del proceso o de una etapa de éste. Acción o modo de obrar.

El procedimiento implica un enlace de actos para obtener un cierto resultado.

También significa un quehacer material, una determinada manera de realizar las cosas, por lo cual siempre se ocupará espacio y tiempo.

Alcalá-Zamora señala *"el procedimiento se compone de una serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden o la forma prescritas en cada caso por el legislador y relacionados o ligados entre sí por la unidad de efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo"*.<sup>18</sup>

En otros términos el procedimiento es el modo como se va desarrollando el proceso, el trámite a que está sujeto, la forma de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente, de tal suerte que no hay dos procedimientos iguales ya que cada uno tiene sus propias particularidades.

Implica la realización forzosa de ciertos actos de tal suerte que ningún acto posterior vale sin el que le precede, así el procedimiento es una forma de actuar, y en este sentido, existen varios procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales.

Acorde con lo señalado, el procedimiento está integrado por actos (plazos, términos, requisitos documentales, testimonios, requerimientos) a través de los cuales se va desarrollando el proceso.

---

<sup>18</sup> ALCALA-Zamora. Cuestiones de terminología Procesal, UNAM; México, 1972, Pág. 137.

## 1. Procedimiento Administrativo

Al exponer el procedimiento administrativo, nos referimos al conjunto de actos y diligencias tramitados en los entes públicos, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los gobernados.

En el procedimiento administrativo se puede encontrar que en función del acto de cierta entidad existe una sucesión de actos de diversos órganos de esa entidad y también de otros sujetos de derecho, actos que se coordinan con los primeros en forma jurídica. Habrá procedimiento administrativo en los supuestos en que la autoridad decida en relación a los particulares.

Nava Negrete lo define como: *"el medio o vía legal de realización de actos y en forma directa concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa"*.<sup>19</sup>

Procedimiento administrativo es el cause formal de una serie de actos que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. Su actividad esta coordinada hacia un fin y obtiene mayor importancia cuando se refiere a las acciones de los entes públicos en general y al Estado en particular.

Por su parte Gabino Fraga en su clásica obra de Derecho Administrativo dice: *"El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de*

---

<sup>19</sup> NAVA Negrete, Alfonso. El Procedimiento Administrativo, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, Porrúa, México, 1985, Pág. 235.

*producción del legislativo y de la sentencia jurisdiccional forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento jurisdiccional*".<sup>20</sup>

## **2. Procedimiento Contencioso Administrativo**

La posibilidad de irregularidades en la Administración Pública exige el establecimiento de medios de control, ya por los mismos órganos administrativos, a cargo de quién emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales de la naturaleza administrativa o jurisdiccional.

Ésta contempla desde el punto de vista substancial como el estudio de las garantías y el proceso que tiene el administrado para asegurar la legalidad administrativa; se instituye con el propósito de regular jurisdiccionalmente los actos de la Administración Pública y comprende el análisis de las cuestiones jurisdiccionales en las que el Estado interviene en la forma contenciosa con otros sujetos de derechos públicos o privados.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y límites de su actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida.

En términos generales contencioso significa, contienda, litigio, pugna de intereses y en lo particular se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

---

<sup>20</sup> FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, 28ª ed., Porrúa, México, 1989, Pág. 255

El procedimiento contencioso administrativo tramitado ante órganos jurisdiccionales de la misma naturaleza, se estudiara ampliamente en el capítulo segundo del presente, al efectuar el análisis del juicio de nulidad que se resuelve y tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **I) Diferenciación entre Proceso y Procedimiento**

Estimamos que el conocimiento del derecho, es fundamental, debiendo contar con los conocimientos jurídicos, entre los que destaca diferenciar ambos conceptos.

Aunque en el lenguaje usual de los abogados se utilizan como sinónimos los términos "proceso" y "procedimiento" se ha establecido doctrinalmente que no son iguales.

Al respecto, Eduardo J. Couture señala que *"el proceso es la totalidad, la unidad, el procedimiento es la sucesión de actos. Los actos procesales tomados en sí mismos son procedimiento y no proceso"*.<sup>21</sup>

De entre muchas opiniones, la principal señala la diferencia entre uno y otro que consiste en que la finalidad del "proceso" es siempre la resolución del litigio, y la del "procedimiento" en una coordinación de actos que buscan un efecto jurídico final, y se puede presentar fuera del proceso (procedimiento legislativo), o dentro del mismo (incidentes).

Otra opinión señala que el "procedimiento" es la materialización en la realidad del "proceso", que es el camino señalado por la ley para la resolución de una controversia.

---

<sup>21</sup> COUTURE Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1993, Pág. 202.

El procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad de efecto jurídico final, siendo de índole formal. El proceso es de índole teológica y el procedimiento formal, no obstante ambos conceptos coinciden con su carácter reflejado en su común etimología, de procedere, avanzar pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que constituyen una relación jurídica, que entre las partes y el juez se establece durante la sustanciación del litigio.

Podemos añadir que el proceso es el devenir que deriva la solución de una controversia, mientras que el procedimiento es el trámite a través de los cuales se resolverá la controversia.

## **J) Jurisdicción y Competencia**

La complejidad creciente en las naciones y en los pueblos, la especialización en las actividades humanas y el aumento de población, exigen como es lógico la multiplicación y creación de órganos encargados de administrar justicia. Esos órganos juzgadores, en una palabra tienen que ser dotados de facultades circunscritas a la época misma que determina las limitaciones.

Como no puede dejarse la solución de litigios a la voluntad de las partes por que se caería en excesos, una de las funciones primordiales del Estado es la de impartir justicia, esto es, de resolver los conflictos jurídicos concretos.

Jurisdicción desde el punto de vista etimológico viene de dos palabras latinas: *jus* derecho, y *dicere*, que significa indicar, mostrar decir. Jurisdicción significaría decir o declarar el derecho.

No obstante los Glosadores discutieron hasta la etimología, todas las definiciones quedaron reducidas a esta idea básica.

En su significado gramatical el vocablo jurisdicción es considerado como el poder estatal para juzgar.

Acercándonos a una definición jurídica, en principio podemos decir que la jurisdicción es la potestad concedida a un órgano del Estado para conocer y decidir un litigio, y, eventualmente, ejecutar la sentencia que lo resuelva cuando no se cumpla de forma voluntaria.

Entre los autores destaca Hugo Rocco, sostiene que *"jurisdicción es la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se substituye a los mismos en la actuación de la norma que tales intereses ampara, declarando, en vez de dichos sujetos, qué tutela concede una norma a un interés determinado, imponiendo al obligado, en lugar del titular de derecho, la observancia de la norma y realizando, mediante el uso de su fuerza coactiva, en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada"*.<sup>22</sup>

Esta definición nos parece interesante, dado que de la misma se desprende que se compone de tres funciones básicas:

- La *notio* conocimiento de la controversia;
- *Judicium* la facultad de decidirlo;
- La *exsecutio* la potestad de ejecutar lo sentenciado.

En el ejercicio de la *notio*, el juzgador debe tomar conocimiento del conflicto, a través de afirmaciones de hecho y argumentaciones jurídicas expresadas por las

---

<sup>22</sup> ROCCO, Hugo. Teoría General del Proceso. México, 1939, Pág. 236.

partes, que están controvirtiendo; con el fin de resolver el litigio en forma imparcial y congruente con las acciones y percepciones hechas por las partes.

Para dirigir el desarrollo del proceso, el juzgador cuenta con facultades de imperium: puede imponer medios de apremio para hacer cumplir su determinación y aplicar correcciones disciplinarias para mantener el orden.

Es importante destacar que la función jurisdiccional se sustenta en la existencia de controversias entre las partes, que debe ser resuelta en forma vinculativa, por una persona que tenga el poder necesario para que su determinación sea obligatoria.

De lo expuesto, podemos definir a la jurisdicción como el poder o facultad del Estado para resolver situaciones jurídicas y satisfacer las pretensiones aducidas, a través de órganos encargados al efecto, ya sea a pedido de parte o de oficio, cuyo objetivo final es garantizar la observancia del derecho.

Por su parte las leyes establecen un catálogo exclusivo de órganos con potestad jurisdiccional, pero atendiendo a nuestro diseño constitucional, tenemos un doble orden, pues hay órganos federales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios, Juzgados de Distrito y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) que aplican leyes que tienen dicho carácter; y órganos locales (de primera instancia, y tribunales superiores o supremos de justicia) que aplican la legislación local.

Un caso especial es la Suprema Corte, pues por un lado conoce en ciertos casos de conflictos motivados por leyes federales, y por otro ejerce funciones de control constitucional, lo que constituye en la actualidad su actividad primordial.

Razones de diversa índole obligan a distribuir el ejercicio de esa tarea (jurisdiccional) entre distintos órganos: de ahí se advierte la diferente competencia atribuida para el desenvolvimiento de sus funciones.

De tal suerte, que aparece la necesidad de repartir la labor judicial y determinar la aparición del concepto de competencia, a la que cabe definir como la: capacidad o aptitud que la ley reconoce a un juez o tribunal para ejercer sus funciones con respecto a una determinada categoría de asuntos o durante determinada etapa del proceso. De ahí que se diga que la competencia es la "medida" de la jurisdicción.

Cipriano Gómez Lara, señala *"la competencia es en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto; es decir, es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones"*.<sup>23</sup>

Es de explorado derecho que la Constitución establece en su artículo 16 la garantía de legalidad, misma que no es aplicable a los actos de los órganos jurisdiccionales, sino de cualquier autoridad, cuando afecten, los derechos o la esfera jurídica de los gobernados. De acuerdo con el primer párrafo de este precepto constitucional "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Esta garantía de legalidad, exige que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos de derecho y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlo; pero además que la autoridad que lo haya emitido sea competente conforme a la ley.

---

<sup>23</sup> GOMEZ Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8ª ed., Harla, 1990, Pág. 174.

Sobre competencia Eduardo Pallares <sup>24</sup> la define como *“la porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios”*.

Por tanto, competencia es la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para conocer de un determinado juicio.

La competencia se clasifica en:

A) **Competencia Objetiva.**- Con arreglo a la ley el Juez ejerce sus funciones. Puede ser:

1. Por materia.- Deviene en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán aplicarse para dirimir o solucionar una controversia, conflicto o litigio.

2. Grado.- Supone la división del proceso en diversas instancias en cada uno de los cuales el conocimiento del asunto se halla encomendado a jueces distintos.

3. Territorio.- Se vincula con la circunscripción territorial asignada por la ley a la actividad de cada órgano judicial. Contempla la proximidad del órgano judicial con el lugar en que se halla ubicado alguno de los elementos de la pretensión que constituye el objeto del proceso.

4. Cuantía.- Se determina en función del monto pecuniario de la controversia.

---

<sup>24</sup> PALLARES Eduardo. Derecho Procesal Civil, 2ª ed., Porrúa, México, 1965, Pág. 290-291.

5. Turno.- es un sistema de distribución de asuntos nuevos entre diversos órganos jurisdiccionales, ya sea en el orden de presentación de dichos asuntos o en razón a la fecha en que estos se iniciaron.

6. Prevenición.- se recurre cuando varios jueces son competentes para conocer del mismo asunto; entonces se afirma que será aquél que haya prevenido en la causa, es decir, el que haya conocido primero.

**B) Competencia Subjetiva.-** se refiere a la persona física, titular del órgano jurisdiccional. El Juez debe ser imparcial para hacer efectivo el principio procesal de igualdad de las partes, sin tener motivos de interés con ninguna de las partes.

La justificación de la competencia se determina por el hecho de que no todos los jueces son igualmente idóneos para conocer de ciertos asuntos, o bien dado el volumen de asuntos a resolver, con el fin de dividir el trabajo, se hace necesario el reexamen de ciertos puntos por órganos superiores.

### **III. Principios Procesales**

Los principios procesales son máximas o reglas que dan forma, estructuran y limitan las diferentes fases del proceso de forma tal que se logre el reconocimiento de derechos consagrados en la norma substantiva.

Los principios son orientaciones, directivas generales, criterios o ideas fundamentales, en el ordenamiento jurídico, que determinan las bases de la actividad procesal en cualquier tipo de juicio.

Podemos afirmar que son producto de una larga evolución histórica, toda vez, que cada uno de ellos tiene su ubicación histórica y tiene su justificación en la experiencia procesal.

Estos tiene una doble función: por un lado permiten determinar cuales son las características más importantes de los sectores del Derecho Procesal, así como sus diferentes ramas y por otro lado, contribuyen a dirigir la actividad procesal, ya sea proporcionando criterios para la interpretación de la ley o bien auxiliando en la integración de la misma.

El Maestro Eduardo Pallares llama a los principios procesales: "*Principios rectores del procedimiento, que determina la finalidad del proceso, las reglas que se deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales*".<sup>25</sup>

Es un concepto que nos parece adecuado, dado que, los principios procesales son las directrices de carácter general que orientan la realización adecuada de los actos dentro del proceso.

Entendemos que los principios procesales son comunes a todos los procesos, con ciertas excepciones y variantes cuya función es la de orientar al proceso a fin de obtener el reconocimiento del derecho consignado en la ley substancial.

Algunos autores han reducido los principios procesales a dos: el principio de igualdad y el de economía, otros lo elevan a cinco: igualdad, economía, disposición, unidad y formalismo. Y algunos a ocho: bilateralidad, presentación por las partes, presentación, orden consecutivo, prueba formal, oralidad, intermediación y publicidad.

---

<sup>25</sup> Op. Cit. Supra nota 16 Pág. 69

A continuación haremos mención a los principios procesales que consideramos más importantes para el efecto de estudio de nuestro tema.

### **A) Igualdad de las partes**

Primeramente estudiamos el principio de igualdad, debido a la relevancia que presenta en el trabajo de tesis.

Este principio deriva del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: *"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda"*.

De una interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1857, se desprende que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, imponiendo a legislador y juzgador el deber de conferir a las partes las mismas oportunidades procesales.

Así, el artículo 13 constitucional proscribía la aplicación de leyes que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social.

Por tanto, para señalar una exacta extensión de este principio, conviene destacar que la igualdad de las partes no es, necesariamente, una igualdad numérica, sino una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de la acción y la defensa.

Las aplicaciones más importantes de este principio las encontramos en las siguientes actuaciones procesales:

- a) La notificación de la demanda y el emplazamiento al demandado. Todo quebrantamiento en las formas del emplazamiento entraña el riesgo de que el demandado no haya sido legalmente enterado;
- b) Ofrecimiento de pruebas, y que estas sean comunicadas a la contraparte para que tenga oportunidad de oponerse;
- c) La igual oportunidad que tiene ambas partes para presentar alegatos y la impugnación mediante recursos las resoluciones del juez que le sean adversas.
- d) En la sustanciación de incidentes, debe substanciarse escuchando a la parte que no lo promovió, salvo disposición en contrario.

De la exposición previa podemos advertir, que este principio tiene surge de una repetición obstinada y constante, advertida a lo largo de todo el proceso de las soluciones de equiparación.

Cabe destacar que el quebrantamiento de este principio no proviene de que se dicten resoluciones sin oír a la parte contraria, sino de que no se conceda a las

partes contendientes las mismas oportunidades. El quebrantamiento existiría cuando al actor se le permitiera realizar cualquier actuación procesal (probar, alegar o impugnar) y se le prohibiera al demandado, o viceversa.

Por su parte el jurista Eduardo Pallares considera *“que las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercer sus excepciones y defensas, siempre dentro de la inevitable desigualdad que produce la condición de actor y demandado”*.<sup>26</sup>

## **B) Economía Procesal**

Este principio establece que se debe de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo de actividades, recursos y tiempos.

De lo anterior, se colige que el principio puede referirse al tiempo o al dinero.

- Economía del tiempo.- Deben simplificarse y disminuir los actos procesales. En este sentido, se presenta un inconveniente de que, a medida que los tramites procesales se simplifican, las garantías de una decisión justa disminuyen.
- Economía del dinero.- De acuerdo con el principio, el proceso no debe ser más oneroso que el objeto reclamado.

Es decir, trata de evitar el desgaste de la actividad jurisdiccional. Se funda en la necesidad de la mas rápida y sencilla solución del proceso.

---

<sup>26</sup> Op. Cit. Supra nota 8, Pág. 594

Las aplicaciones del principio las encontramos en lo siguiente:

- a) Simplificación de las formas de debate, los procesos de menor importancia económica apliquen el sistema oral, realizando una exposición breve y sucinta de los puntos debatidos.
- b) Limitación de las pruebas, esto es, las pruebas onerosas se simplifiquen.
- c) No condenación al pago de gastos y costas, o bien, a la reducción de éstos.
- d) Reducción o supresión de recursos en el caso.
- e) Creación de tribunales especiales, frecuentemente conflictos de escaso monto pero de considerable repercusión social, se dirimen ante tribunales ajenos a la jurisdicción ordinaria, procurando no sólo la especialización, sino también la economía o gratuidad de la justicia.

Dicho principio exige, que se simplifiquen los procedimientos, se delimite con precisión el litigio, sólo se admita y practiquen pruebas pertinentes y relevantes para la decisión de la causa y que se desechen aquellos recursos notoriamente improcedentes.

### **C) Publicidad del proceso**

Al respecto Eduardo Pallares <sup>28</sup> ha señalado que: *"El legislador al establecerlo ha querido que el público influya en su presencia para que el juez*

---

<sup>28</sup> Op. Cit Supra, nota 16 Pág. 598

*obre, con la mayor igualdad y legalidad posibles. Juzga que es un principio del todo contrario al principio inquisitorial, que la actuación pública anula la posibilidad de corruptelas mediante una inhibición producida por la presencia del público que se halla presente”.*

Para nosotros este principio, comporta la posibilidad de que los actos procesales sean presenciados o conocidos incluso por quienes no participan en el proceso como partes, funcionarios o auxiliares.

Consiste en la entrada del público a los debates judiciales o en la facultad de las partes y de todo aquél que tuviere interés legítimo, de consultar el expediente.

En el primer caso, se evita en lo posible las componendas y acuerdos fraudulentos entre alguna de las partes y el juez.

En el segundo caso se da, desde luego, en el procedimiento escrito, aunque en la práctica su aplicación disminuye.

En nuestro sistema jurídico mexicano el principio de publicidad se aplica tanto en las audiencias de los juzgados, como en las sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el primer caso, se exceptúan las audiencias en los divorcios, en la nulidad del matrimonio y en las que el juez estime conveniente que sean secretas.

De modo que el principio se quebranta cuando la moral y el interés público así lo exigen.

Debe decirse que el principio constituye una preciosa garantía del individuo respecto de la obra de la jurisdicción; sin embargo, una malsana publicidad suscita escándalo, veje a las partes y a los testigos, violación del derecho de soledad del individuo y puede llegar a perturbar la actividad de los jueces.

Por lo que, es necesario que la prudencia debe acudir en auxilio de la justicia.

#### **D) Bilateralidad de la instancia**

Este principio implica que cada parte tiene derecho a que se le conceda oportunidades para intervenir, defenderse y probar a su favor. La cantidad y calidad de posibilidades deben ser iguales, para que se cumpla con el principio.

Este principio del proceso que expresa la fórmula *auditor et altera pars* que significa que no puede validamente establecerse un proceso sin que la parte demandada sea legalmente emplazada a juicio. Impone al juzgador el deber de resolver sobre los principios que le formulen las partes, oyendo previamente las razones de la contraparte, o mínimo, dándole la oportunidad de que los exprese.

El principio, supone la igualdad de las partes, consagra la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y sus derechos. Implica la prohibición de que los jueces dicten alguna resolución sin que previamente hayan tenido oportunidad de oídos quienes pudieran verse directamente afectados por ella. Se asegura este principio a través de los actos procesales de notificación.

Somos de la opinión de que la fecha de audiencia que es la parte primordial de éste proceso debe ser notificada a ambas partes personalmente, sin perjuicio de las notificaciones a los abogados, en sus domicilios constituidos.

Hay una excepción a este principio, que es el tema de las medidas cautelares que se dictan inaudita parte (sin escuchar a las partes) pero acá se posterga no se

viola el principio por que luego la parte afectada va a demandada va a poder defenderse. Si se viola el derecho de defensa el proceso esta viciado de nulidad.

Como se trata de un principio general, el mismo admite algunas salvedades previstas en las leyes, referentes a actos de mero trámite o a medidas cautelares.

### **E) Escritura y oralidad**

El principio de oralidad, en oposición al de escritura, es aquél que surge en un derecho positivo en el cual los actos procesales se realizan de viva voz, normalmente en audiencia, y reduciendo las piezas escritas a lo estrictamente indispensable.

Así se afirma que rige el principio de oralidad en aquellos procesos en los que predomine el uso de la palabra sobre la escrita; y que rige el principio de la escritura en los procesos en los que domina el empleo de la palabra escrita sobre la palabra hablada. Cabe destacar que en ambos caso se trata en predominio de uso y no en el uso exclusivo.

El principio de **oralidad** sus características son:

- a) Se privilegia la oralidad en los actos procesales;
- b) Se privilegia la oralidad en los actos procesales;
- c) Se limitan las posibilidades de impugnación;
- d) Los incidentes se resuelven en la misma audiencia en que se presentan;
- e) La duración total del proceso es muy corta.

Por su parte el principio de **escritura**:

- a) La duración total del proceso es muy corta;
- b) El proceso se desarrolla en varias audiencias (en ocasiones, una para cada prueba);
- c) Existe gran libertad en cuanto a impugnar las decisiones del juez;
- d) Las cuestiones incidentales se resuelven mediante un procedimiento especial;
- e) El proceso tiene una duración larga.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **JUICIO DE NULIDAD**

#### **I. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

##### **A) Base Constitucional**

En nuestro país, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el órgano competente para conocer del procedimiento, por virtud del cual se resuelve la legalidad o ilegalidad de los actos de las autoridades en materia fiscal y administrativa.

Este juicio, es la esencia de lo que se conoce como Juicio Contencioso Administrativo.

El 30 de diciembre de 1961, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto que reformó y adicionó diversos capítulos del Código Fiscal de la Federación, de ellos, destaca la ampliación del diverso 160, que dió nueva competencia al Tribunal, convirtiéndolo en Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Hasta antes de la reforma de 1961, el Tribunal, creado en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se caracterizaba por ser un Tribunal de mera anulación; con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establecía, esto es, era un Tribunal Administrativo de Justicia delegada.

El 23 de octubre de 1835 se expidieron las "Bases para la nueva Constitución", que en su artículo 13 expresaba: "Las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal serán unas mismas en toda la nación, y lo serán las que igualmente establezcan contribuciones generales".<sup>29</sup>

El establecimiento del Tribunal Contenciosos Administrativo en nuestro país, tiene su antecedente en la "**Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo**" del 25 de noviembre de 1853, conocida como la Ley Lares<sup>30</sup>, que prohíbe a los Tribunales Judiciales actuar sobre cuestiones de la administración, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer de controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, agricultura, industria y comercio.

La Ley Lares tuvo corta aplicación, dado que, la revolución de Ayutla desconoció los actos de gobierno del dictador, y así por la Ley de 26 de noviembre de 1855, se abolieron las leyes que regían la administración de justicia.

Otro antecedente importante del Tribunal Contencioso Administrativo, se encuentra en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, que en su capítulo V, estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito, mismo que debería ser previo a la interposición del juicio de amparo.

<sup>29</sup> cfr. BRISEÑO Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal Regímenes Federal y Distrital Mexicanos, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, Pág. 225.

<sup>30</sup> LUCERO Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal fiscal de la Federación. Porrúa, 1990, Página 21.

Con la creación del Tribunal, se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecía el juicio de oposición, que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; si transcurrido este término no se formulaba demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa. Otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual a falta de promoción envejecía.

Mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal en el año de 1936, se crea el Tribunal Fiscal de la Federación.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, que conservando igual competencia para el Tribunal, a través de leyes especiales se va ampliando la misma.

En el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal.

A la luz de la Constitución vigente de 1917, y del artículo 104, fracción I, de ese entonces, una parte de la doctrina consideró dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal recién creado, ya que se establecía la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

La fracción I del artículo 104 constitucional, fue primeramente reformada por decreto de 18 de enero de 1934, quedando redactada:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de

los Tratados celebrados con potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado”.

En 1946, se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, en el cual se estableció un recurso ante la Suprema Corte, contra sentencias de Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de autonomía. Con ello quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano.

“En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía, para dictar sus fallos”.

Posteriormente, en 1967 se reforma el mismo artículo constitucional en su fracción I para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad de que mediante ley federal, se puedan instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, autónomos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

De la misma forma, en 1976 se reformó el artículo 73 constitucional, dándole atribuciones al Congreso de la Unión, para el establecimiento de Tribunales administrativos.

Para culminar este proceso, el 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 73 constitucional, adicionando la fracción XXIX-H, que otorga facultades al Congreso de la Unión, “Para expedir leyes que instituyan a Tribunales de lo Contencioso administrativo dotados de

plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal o del Distrito federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Con lo anterior, la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, implica el desempeño de la función jurisdiccional por parte del Poder Ejecutivo.

### **B) Naturaleza del Tribunal**

Mucho se ha discutido sobre este punto, y se ha vislumbrado que como órgano jurisdiccional se trata de tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a autoridades que integran el mismo poder y que actúa con plena autonomía.

Creado mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos, declarando la validez o nulidad del acto según corresponda.

Es un tribunal autónomo ya que, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

“Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...”

Conforme a la expedición de la Ley Orgánica de este Tribunal, en vigor a partir de 1967, se estableció con claridad que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía.

Es de resaltar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo formalmente administrativo, porque depende directamente del Poder Ejecutivo y sus facultades son delegadas por éste, toda vez que corresponde a este, en forma originaria como su nombre lo indica, el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, atribución que realiza fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares; pero materialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público.

Como principales características de su actividad encontramos:

- ***Es un organismo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos***, al no estar sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran el Poder Ejecutivo, según el artículo 1° de su Ley Orgánica, que a la letra dice:

***“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de carácter administrativo, dotado de plena autonomía Su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento para dictar sus fallos, de conformidad con lo establecido por su Ley Orgánica”.***

Sin embargo, en términos del artículo 104 de la Constitución Federal, es diverso de las autoridades judiciales, sus resoluciones no pueden calificarse como

de naturaleza formalmente judicial. Lo anterior ha determinado que el organismo al que se alude sea, una institución formalmente administrativa.

- **Su competencia es limitada**, toda vez que sus atribuciones son restringidas a la única fuente que es la legislación positiva.

- **Su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento**, sin contar con las facultades propias de un órgano jurisdiccional que puede modificar el acto e incluso pronunciar condena, y por esto mismo carece de suficientes facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos.

Su propósito es mantener la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se ha señalado que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de justicia delegada, con facultades propias de decisión, sin sujetarse a control alguno del Poder Ejecutivo, no obstante no constituye un órgano de jurisdicción absoluta, pues las controversias, en última instancia se resuelven, por medio del amparo ante el Poder Judicial.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal de anulación y no de plena jurisdicción.

Es de **anulación** porque ante el citado tribunal, no puede ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por el Tribunal, el particular debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener el cumplimiento o exigibilidad de ese mandato.

**No es un órgano de plena jurisdicción**, porque no cuenta con los medios coercitivos suficientes para hacer cumplir sus sentencias, no obstante que se le otorga competencia para conocer de casos de cumplimiento de sentencia, al ser esto únicamente con la indebida repetición del acto anulado, para cumplimentar

una sentencia, pudiera incurrir en exceso o defecto, sin poder proceder contra actos negativos de la autoridad, precisamente porque no es un órgano de plena jurisdicción, por tanto, ante la negativa de la autoridad para cumplimentar la sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el particular debe acudir al juicio de plena jurisdicción, que en el caso sería ante el Juez de Distrito o Tribunal Colegido

### C) Competencia

Deriva básicamente de dos tipos de ordenamientos formales:

#### A) Ley Orgánica

#### B) Leyes Especiales

##### ▪ LEY ORGANICA

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece la competencia de las Salas Regionales, y determina cuales resoluciones definitivas podrán ser impugnadas ante dicho tribunal.

Así mismo conoce de los juicios que se promueven contra la negativa ficta.

Así como el juicio administrativo que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables al particular, materia de este estudio, conocido como **“Juicio de Lesividad”**.

La competencia de las Salas Regionales se determina por **razón de territorio**, respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad

demandada, cuando se trate que el demandado sea particular se tomará en cuenta para determinar la competencia el domicilio de éste.

De esta forma arribamos a la fijación de que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es por materia y territorio.

#### **Competencia Territorial:**

- Región Noreste I.- Baja California
- Región Noroeste II.- Sonora
- Región del Noroeste III.- Baja California Sur, Sinaloa
- Región Norte Centro I.- Chihuahua
- Región Norte Centro II.- Durango, Coahuila
- Región Noreste.- Nuevo León.
- Región Occidente.- Colima, Jalisco, Nayarit
- Región Centro I.- Zacatecas, Aguascalientes
- Región Centro II.- San Luis Potosí, Querétaro
- Región Centro III.- Guanajuato, Michoacán
- Región Hidalgo-México.- Hidalgo, Estado de México
- Región Oriente.- Tlaxcala, Puebla
- Región Golfo.- Veracruz
- Región Golfo Norte.- Tamaulipas
- Región Pacífico.- Guerrero
- Región Sureste.- Chiapas, Oaxaca
- Región Peninsular.- Campeche, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo.
- Región Metropolitana.- Distrito Federal y Morelos.

#### **Competencia Material:**

Se encuentra determinada en el artículo 11 de la Ley Orgánica, que a la letra dice:

**“Artículo 11.** El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las **resoluciones definitivas** que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de pensiones militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia".<sup>32</sup>

<sup>32</sup> cfr. Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Entiéndase que una **resolución es definitiva** cuando queda firme la misma, ya sea que se haya confirmado por el Tribunal competente, o bien, no se haya hecho valer medio de defensa alguno.

Este artículo nos vislumbra un tribunal contencioso administrativo de anulación en el cual su competencia va más allá de lo meramente fiscal.

#### ▪ **COMPETENCIA LEYES ESPECIALES**

Cabe, enunciar que en un principio el Tribunal tenía competencia meramente fiscal, en la actualidad conoce de actos administrativos como: "multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles y militares; sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Centralizada, responsabilidad de servidores públicos, competencia que se encuentra prevista en el artículo que antecede".

Como se exponía en un principio, la competencia también se regula en otras disposiciones que otorgan facultades para conocer de diversos actos: en materia de fianzas, respecto a los requerimientos de pago efectuados por la tesorería de la Federación (Ley Federal de Instituciones de Fianzas), en materia de responsabilidad administrativas (Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos).

A finales del año 2000, el Congreso de la Unión, aprobó reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son:

Se le otorgan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales; y finalmente para modificar el número de votos que se requieren para la formación de precedentes.

En primer lugar, el cambio de nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de su Ley Orgánica, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido otorgando, y de manera sustancial.

Le otorgó competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## **II. Juicio de Nulidad**

Es el proceso seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver las controversias que se suscitan entre los particulares y las autoridades fiscales y administrativas.

### **A) Procedencia**

El juicio de nulidad procede contra resoluciones dictadas por autoridad administrativa, ya sea que los impugnen los particulares o la misma administración, por considerarlos ilegales.

El derecho que concede la ley a los particulares para inconformarse ante el Tribunal en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales, que consideran atentatorias es de interés público, y por ende no pueden materia de renuncia que constituya un derecho de la otra parte para exigir cumplimiento, sin perjuicio de

que la parte pretende o no hacer uso de su derecho; sin embargo, una vez que intente su acción, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede dejar de conocerla, no importando la llamada renuncia al ejercicio de la misma que se haya hecho con anterioridad.

Cabe destacar, de manera principal que el juicio de nulidad procede tratándose de:

- **Resoluciones definitivas**, es decir, aquellas que no admiten recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o la resolución deba ser revisada de oficio.

Es la que dicta una autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad.

La calificación de definitividad de una resolución para los efectos de la procedencia del juicio fiscal, en los términos del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, se determina atendiendo a su naturaleza de la resolución de que se trate y no respecto de las modalidades que adopte, es decir, una resolución se considera definitiva en el aspecto procesal, cuando contra ella no procede algún recurso o medio de defensa que la modifique o revoque, independientemente de que su modalidad sea definitiva o no.

- **Contra las que lesionen un interés o causen perjuicio o agravio al interesado**, en este caso procede el sobreseimiento, si se demuestra que no se afecta su interés jurídico.

La resolución debe causar un perjuicio al titular a quien va dirigida. No puede impugnar un tercero una resolución cuando ha sido consentida por el titular alegando que lesiona un interés o le causa un perjuicio, ya que no se encuentra frente a un interés legitimado directo sino frente a una resultante de efectos.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 202, fracción I, establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

- **Aquellas que atañen concreta e individualmente**, esto es, no procede el juicio de nulidad contra las resoluciones de carácter general, abstractas e impersonales.

Esto es, que procede cuando se trata de casos concretos en que el agravio sea ocasionado a persona determinada por aplicación de normas de carácter general como la resolución misma de que se trata. Al respecto, el Código tributario en el artículo 202, fracción IX, señala que es improcedente el juicio de anulación contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haberse aplicado concretamente al promovente.

Por otro lado, del análisis del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece las materias que podrán ser objeto del juicio de nulidad ante las Salas Regionales de ese organismo que en síntesis son las siguientes:

- De resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales que determinan la existencia de una obligación, la fijen en cantidad líquida o determinen las bases para su liquidación.

- Las emitidas por los organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Sobre este punto debe subrayarse que podrá interponerse juicio de nulidad una vez que se haya agotado el recurso previsto en la Ley del Instituto.

- Igualmente son impugnables aquellas resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado y aquellas que causen un agravio en materia fiscal.

Dentro de este último punto que constituye una puerta abierta para impugnar cualquier resolución con la que se este inconforme en esta materia.

## **B) Las Partes**

En términos generales, las partes en el juicio son: el actor, quién es el que presenta la demanda y el demandado, a quién se le exige el cumplimiento de la ley.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación señala que son parte en el juicio contencioso administrativo:

**I.- El demandante o actor.** En este caso es la persona física o colectiva a quien perjudica el acto que se reclama a través del juicio de nulidad, quien tiene en estricto sentido la calidad de actor en ese procedimiento.

En el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo los particulares que ven lesionados sus derechos, sino que también lo podrán ser las autoridades administrativas. En este caso estaremos hablando del *Juicio de Lesividad*, el cual es objeto de estudio de nuestro siguiente capítulo.

**II.- Los demandados.** Es la persona contra la cual se incoa una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada.

Por regla general, es la autoridad que dictó una resolución impugnada, y por excepción el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad demanda de la autoridad.

El demandado podrá ser el particular o la autoridad. Tratándose del particular, es necesario que sea titular de los derechos contenidos en una resolución que le sea favorable. Respecto de la autoridad, es aquella que dicta la resolución impugnada.

Asimismo, señala como parte del juicio al titular de la dependencia administrativa de la que depende la autoridad que dicto la resolución impugnada.

Por otra parte, también faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para apersonarse en los autos en que se controvierte el interés de la federación.

**II.- El tercero perjudicado.** También podrá ser parte aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado. De lo anterior se deduce que el tercero es parte interesada en apoyar la defensa que se hace de la resolución impugnada.

### **C) Demanda**

Briseño Sierra señala: "La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendiéndose como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) Identifica las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado; c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho; e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal".<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Humberto. Derecho Procesal fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos, 2ª ed, Ed. Porrúa, México, 1990, Pág. 336.

La demanda constituye un documento procesal con el que se da inicio al procedimiento contencioso administrativo.

El legislador en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación establece la forma, el plazo y el lugar donde debe presentarse la demanda.

Es importante destacar que es en el escrito de demanda, donde deben precisarse entre otros requisitos los agravios causados por la resolución impugnada, las disposiciones legales que se aplicaron indebidamente o dejaron de aplicarse, realizando el planteamiento lógico y la argumentación jurídica en que se basa el reclamante para sostener su pretensión.

## **FORMA DE PRESENTACIÓN**

Su presentación deberá ser ante la Sala Regional, la que sea competente territorialmente aquella donde tiene su sede la autoridad demandada y, en el caso de que fueren varias las demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. En el caso de que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio fiscal.

## **TERMINO**

*a) Del Juicio establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

El plazo dentro del cuál se deberá presentar la demandada, personas físicas o colectivas, es de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de que

---

surte efectos la notificación del acto impugnado. La notificación surte efectos al día hábil siguiente al que se realizó.

*b) Leyes Especiales.*

- Tratándose de fianzas establecido en el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianza, señala un plazo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha del requerimiento de pago respectivo, cuando se trate de fianzas otorgadas a favor de la Federación, Estados, Municipios, Distrito Federal, Organismos Descentralizados, por obligaciones distintas a las fiscales.
- Ahora bien, cuando se trate de fianzas otorgadas a la Federación u organismos fiscales autónomos de carácter federal para garantizar obligaciones fiscales, el plazo para la interposición de la demanda es de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento de pago respectivo.

Por otra parte, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación en su penúltimo y último párrafo establece la suspensión del plazo para la presentación de la demanda, en los siguientes casos:

- a) Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, el mismo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.
- b) En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por la autoridad judicial el plazo se suspenderá hasta por un año. Dicha suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o el

representante del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo no se provee sobre su representación.

- c) Se suspende el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a la autoridades iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, incluso cuando sea a petición del interesado.

La Negativa Ficta es, una ficción de la ley, al atribuirle un significado de silencio de la autoridad: resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita, cuando se demande la nulidad de una resolución negativa, hay que atacar el silencio de la autoridad como si estuviera por escrito la resolución negando lo solicitado.

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación expresa que: “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte”.

De lo anterior se advierte que el plazo mínimo para estar en presencia de una resolución negativa es de cuatro meses y mayor si la ley específica señala un término mayor para resolver.

En el caso del juicio de lesividad, respecto de las autoridades, para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación señala el término de cinco años siguientes a la

fecha en que se emitió dicho acto. Plazo que podrá prorrogar cuando los efectos de la providencia sea de tracto sucesivo, esto es, cuando tales efectos se hayan prolongado en el tiempo, pero sin que exceda de los “**cinco años**” el último efecto. En todo caso los efectos de la sentencia de anulación, sea total o parcial, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

## **1. Requisitos de la demanda**

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, establece los elementos que debe contener la demanda:

### **I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala regional competente.**

El nombre constituye un requisito para dar mayor seguridad al proceso, al determinar o particularizar a la parte actora, puesto que identifica y precisa si se encuentra legitimado para promover el juicio de nulidad.

El domicilio, resulta necesario a efecto de notificar a la promovente entre otras, las actuaciones procedimentales que deban realizarse de forma personal, como lo es requerimiento que deba cumplirlo; admisión de la demanda; la que corra traslado de la contestación o su ampliación, resoluciones.

### **II. La resolución que se impugna.**

Este requisitos se establece para el efecto de determinar cual va a ser el objeto de la controversia, deberá presentarse anexo a la demanda, y con el mismo demuestra el actor su interés jurídico, ya que muestra la existencia de una resolución administrativa que le causa perjuicio; en caso de ser omiso, habría

imposibilidad de resolver el fondo del asunto, lo que traería como consecuencia la improcedencia del juicio.

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

Este requisito es esencial en virtud de que permite a la Sala Regional determinar su competencia, misma que se establece con el domicilio de la parte demandada, es decir, donde tenga su sede las autoridades que emitan la resolución impugnada. Así mismo, se consigna la obligación con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer a juicio a defender sus derechos.

**IV. Los hechos que den motivo a la demanda.**

Los hechos son aquellos actos y omisiones materiales que se efectuaron o dejaron de efectuarse, en el procedimiento administrativo que sirvieron de base para emitir la resolución impugnada, respecto de los cuales el actor se inconforma. Es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, no obstante, su narración permite al Juzgador conocer los antecedentes de la resolución impugnada, dando como consecuencia una exposición clara y precisa de los puntos que dieron origen a la controversia.

**V. Las pruebas que ofrezca.**

En caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deba versar y señalarán los nombre y domicilios de los peritos o de los testigos.

El actor debe ofrecer pruebas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional de la autoridad mediante absolución de posiciones (Artículo 230 del Código Fiscal de la Federación)

La ley reconoce como medios de prueba los siguientes:

- La confesión;
- Los documentos públicos;
- Los documentos privados;
- Los dictámenes periciales;
- El reconocimiento y la inspección judicial;
- La testimonial;
- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia;
- Las presunciones.

## **VI. Los conceptos de impugnación**

Este requisito se establece como carga procesal de la parte actora, como aquellos argumentos lógico-jurídicos tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada, es decir, que resulta violatoria de disposiciones normativas, conculcando con ello suspensión derechos e intereses.

En los conceptos de impugnación debe impugnarse todos y cada uno de los motivos y fundamentos del acto a debate, invocar los preceptos legales aplicables, apoyándose de los hechos que integran la hipótesis normativa de la o las disposiciones legales aplicables al caso concreto, y tales hechos sean debidamente probados.

**VII. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.**

El señalamiento de este requisito se establece con la finalidad de estar en posibilidad de emplazarlo, cuando lo haya, para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos, dentro del plazo de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente a aquél en que se corra traslado de la demanda.

Si el demandado no contesta en tiempo o no se refiere a todos los hechos, se tiene por ciertos los imputados con precisión al actor.

**VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.**

Este requisito de demanda, se pide se señale para el caso de sentencia de condena, en todo caso se solicitará el restablecimiento del derecho subjetivo violado, así como aquellas cantidades que sean favorables al actor, o bien los actos cuyo cumplimiento tenga que realizar la demandada.

Cuando se omita el nombre del demandante; la resolución impugnada o los conceptos de impugnación, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten alguno de los demás datos precisados en las demás fracciones el magistrado instructor requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación los señale, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

Además de los requisitos formales, los artículos 197, 198 y 199 del Código Fiscal de la Federación, establecen otros que de igual manera deberán contemplarse en el escrito de demanda.

Así pues, se establece que cuando se impugne una resolución que afecte el interés jurídico de dos o más personas, y estas promuevan juicio de nulidad, deberá en su libelo inicial nombrar un representante común en la inteligencia que de no hacerlo el magistrado instructor lo designará a su nombre al dictar el auto admisorio, conforme al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte el artículo 198 del citado Código, señala que en el escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, con excepción cuando se trate de resoluciones conexas que afecten los intereses de dos o más personas, en caso de no cumplir son este requisito se tendrá por no interpuesta la demanda.

Por lo que respecta a lo establecido en el artículo 199 del ordenamiento en cita, la demanda deberá ser firmada por quien la formule, este requisito es esencial y reviste una formalidad, pues la falta de firma, constituye una ausencia de la expresión de voluntad del actor de presentar su demanda, pues equivale a un anónimo que no obliga al órgano jurisdiccional a realizar ningún acto procesal tendiente a darle curso legal.

Lo anterior es así, toda vez que sin este requisito se tendrá por no presentada la demanda; si es el caso, de que el promovente no pueda o no sepa firmar, imprimirá su huella digital, y firmará otra persona a su ruego. Cabe señalar, que este es un requisito que no es propio de la demanda, sino que es aplicable a toda promoción que se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **2. Documentos anexos de la demanda**

Al escrito de demanda por la que se impugna una resolución administrativa, el actor deberá acompañar lo siguiente:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

Esta fracción se trata del acatamiento de la garantía de audiencia, ya que al tener el demandado una copia de la demanda de nulidad donde constan textualmente los argumentos de impugnación, le permite hacer una defensa más elaborada y sistemática del acto impugnado ante el Tribunal, máxime que incide en el principio de igualdad de las partes.

- II. El documento que acredite la personalidad o en el que conste que fue reconocida por la autoridad demandada.

La importancia de esta fracción estriba en la institución jurídica de la representación, fracción relacionada con el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, mismo que prohíbe la gestión de negocios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y establece la obligación de acreditar la representación de quienes promuevan en nombre de otra persona.

Es importante, señalar que la redacción de esta fracción no es correcta en razón de que el principio señala que el demandante deberá acreditar su personalidad cuando no promueva en nombre propio, lo cual resulta incorrecto, en virtud de que el demandante no tiene que acreditar su personalidad, sino en todo caso debe ser la persona que a su nombre promueva el juicio.

- III. El documento en el que conste el acto impugnado.

En el caso de que se impugne una negativa ficta debe acompañarse una copia, del escrito donde obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

- IV. La constancia de notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma se hubiere efectuado por correo certificado, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se efectuó. Si la demandada en su contestación hace valer su extemporaneidad, anexando constancias de notificación en las que se apoya, el magistrado instructor concederá al actor cinco días para que las desvirtúe. Si durante dicho plazo no se controvierte la resolución controvertida se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

- V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.
- VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando el demandante no adjunta los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado instructor lo requerirá para que los presente dentro del plazo de cinco días, si el promovente no los presenta y se trate de copia de la demanda y sus anexos; el documento con el que acredite su personalidad; el documento donde conste el acto impugnado o la constancia de notificación, se tendrá por no presentada la demanda, en los demás casos, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

#### **D) Contestación a la demanda**

La contestación es: *"la acción y efecto de contestar, declaración, testimonio. Contestación de la demanda, el acto de responder derechamente a ella"*.<sup>34</sup>

"Escrito en el que el demandado evacúa el traslado de la demanda, y da respuesta a ésta".<sup>35</sup>

De lo anterior, se advierte que por contestación a la demanda debemos entender, la respuesta del demandado a la petición del actor, y esta debe ser congruente con la demanda.

Por lo que admitida la demanda, se correrá traslado de la misma al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en surta efectos el emplazamiento.

Por su parte, Eduardo Pallares, señala que el emplazamiento: *"Significa el acto de emplazar. Esta palabra a su vez, quiere decir dar un plazo, citar a una persona, ordenar a que comparezca ante un juez o el tribunal, llamar a juicio al demandado"*.<sup>36</sup>

De lo anterior se puede decir que el emplazamiento constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y por tanto, debe comparecer ante el órgano jurisdiccional, a dar contestación a la demanda dentro del término legal.

Efectuado el emplazamiento, las autoridades y el tercero tienen un plazo de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de día siguiente en que surta efectos la notificación, para contestar la demanda y apersonarse en el juicio, respectivamente.

---

<sup>34</sup> VALBUENA reformado. Diccionario latino español. París 1868, Pág. 222

<sup>35</sup> PALLARES Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 6ª. Ed., Ed. Porrúa, México, 1983, Pág. 190..

<sup>36</sup> Idem Pág. 333

El demandado puede adoptar resistir a las pretensiones del actor, bien sea objetando los fundamentos en que se apoye la demanda, negando los derechos que se le imputan, o en su caso atacando la integración de la relación procesal. Por otra parte, si el demandado no contesta en tiempo o no se refiere a todos los hechos, se tienen por ciertos los imputados por el actor.

La contestación debe contener:

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento. Dentro del juicio contencioso administrativo se contemplan, exclusivamente: la incompetencia en razón de territorio; la acumulación de autos; la nulidad de notificaciones; la interrupción por causa de muerte, declaración de ausencia y la recusación por causa de impedimento de algún magistrado que no se excuse de conocer el juicio.
  
- Aquellas consideraciones que impidan se emita una resolución de fondo o demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
  
- Los argumentos por medio de los cuales se pretende demostrar la inexistencia de los agravios.
  
- Las pruebas que ofrezca.
  
- Las pruebas que se ofrecieron en la demanda, demostrando que no son las idóneas para declarar la nulidad de la resolución impugnada.
  
- La contestación de cada uno de los hechos citados por el actor, afirmándolos, negándolos o expresado ignorarlos por no ser propios o exponiendo según sea el caso.

▪ Los fundamentos de derecho de la demanda, debatiéndola y abundando en los que se apoya la autoridad para emitir la resolución.

La contestación de la demanda tiene ciertas particularidades, tales como:

- a) La autoridad no puede cambiar o modificar la fundamentación y motivación del acto reclamado.
- b) Si existe contradicción en la contestación de la demanda entre la que emitió el acto y el titular de la dependencia prevalecerá esta última.

Una vez contestada la demanda la actora puede ampliarla dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda, en los siguientes casos:

- Cuando se impugne una negativa ficta.
- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación cuando se den a conocer en la contestación.
- Cuando se alegue actos administrativos no notificados o notificados ilegalmente.
- Cuando se señalen cuestiones desconocidas para el actor que no modifiquen los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.<sup>37</sup>

#### **1. Documentos que se debe anexar a la contestación de la demanda**

- a. Copias de la contestación de la demanda y de sus anexos para todas las partes.

---

<sup>37</sup> cfr. Artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

- b. Si el demandado es particular, el documento con el que acredite su personalidad.
- c. Cuestionario para el perito.
  
- d. Pruebas

En cuanto a las pruebas, se insiste son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de las autoridades mediante absolución de posiciones, pudiendo presentarse documento que tenga relación con los hechos controvertidos.

A continuación los alegatos, debidamente presentados en tiempo, mismos que deben tomarse en consideración en la sentencia, y que tienen por objeto que el juzgador conozca las argumentaciones, de hecho y de derecho, de las partes, en torno al proceso.

El artículo 235 del Código de la materia, establece que el magistrado instructor notificará por lista a las partes indicándole que tienen un término de cinco días para presentar alegatos, una vez que haya concluido la sustanciación del juicio y que no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución.

No existiendo ningún incidente de previo y especial pronunciamiento y habiendo transcurrido el plazo de cinco días para que las partes formulen por escrito sus alegatos, presentado o no, quedará cerrada la instrucción.

## **E) La Sentencia**

El vocablo sentencia deriva de la palabra *sentientis*, de sentir. Entenderemos por esta, el acto jurídico que da fin a la controversia entablada entre el actor, los demandados, por virtud de la cual el magistrado aplica la norma jurídica al caso concreto a fin de aplicar el derecho.

La sentencia constituye la última etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y se resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

Cabe precisar que doctrinalmente, no todas las sentencias determinan el fin al proceso, pues existen las denominadas interlocutorias, mismas que resuelven cuestiones incidentales, que se pronuncian durante el curso del proceso, sin terminarlo.

En la esfera del juicio contencioso administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite sentencias declarativas, esto es, que sólo se limitan a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combativa.

Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Fiscal vienen a dar fin al juicio de nulidad, y pueden ser: sobreseyendo el juicio o declarar su validez o la nulidad del acto impugnado. En este último caso, la nulidad puede ser lisa y llana o para efectos, sea para que la autoridad dicte una nueva resolución.

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, señala que la sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, salvo que se trate de facultades discrecionales.

De acuerdo con esta última fracción, la sentencia para efectos tendrá lugar cuando operen como causales de nulidad, omisión de los requisitos formales, los vicios en el procedimiento.

De esta forma tenemos que el carácter del juicio contencioso administrativo tramitado en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es mixto o ecléctico, ya que este tiene competencia para juzgar la legalidad de las resoluciones administrativas y declarar así la nulidad del acto combatido; pero también tiene competencia para modificar dicho acto, estableciendo en la sentencia de nulidad las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa deba dictar otro nuevo.

En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada puede ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala que la emitió.

El Código Fiscal de la Federación, no instituye disposición alguna en la que se establezca los requisitos que deba contener la sentencia, sin embargo en el artículo 22 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria de la materia fiscal, establece que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministro y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como de las consideraciones jurídicas aplicables y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a consideración del Tribunal y fijando, el plazo dentro del cual deba de cumplirse, lo que constituye conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el principio de congruencia, esto es, que además de resolver los puntos controvertidos por las partes, debe pronunciarse los correspondientes puntos resolutivos en forma congruente con la determinación de los razonamientos que determinaron la resolución.

Así también se encuentra regulado el principio de motivación dentro de este precepto al señalar que estas deben dictarse conforme a derecho.

Las sentencias están estructuradas en cuatro secciones, a saber:

a) **El preámbulo.**- Es el señalamiento del lugar y fecha, del que emana la resolución, la identificación de las partes y tipo de proceso en que se esta dando la sentencia.

b) **Los Resultandos.**- Son consideraciones de tipo histórico descriptivos, y son en ellos en los que se relatan los antecedentes del asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, argumentos, así como las pruebas que se hayan ofrecido y su mecánica de desahogo, sin que en esta parte el Tribunal pueda conceder valor o estimación alguna.

c) **Los Considerádoos.**- Estos forman la parte medular de la sentencia. Es en este momento en que se llega a las conclusiones y argumentaciones del Tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado.

d) **Los Puntos Resolutivos.**- Es la parte final de la sentencia, en donde se precisa en forma concreta si es favorable la sentencia o no al actor.

Como lo dispone el artículo 236 del multicitado Código, el momento de emitir la sentencia es después del cierre de la instrucción del juicio, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de aquél en que se produzca dicho cierre. Puede ser por unanimidad o mayoría de votos.

El Magistrado Instructor deberá elaborar un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, el cual será sometido a consideración de los magistrados integrantes de la Sala.

En los casos de sobreseimiento, para la emisión de la resolución correspondiente, no es necesario que se haya cerrado la instrucción.

La Sala esta impedida para suplir agravios insuficientes, sin embargo, puede invocar de oficio, la incompetencia de la autoridad que haya dictado la resolución, así como declarar la nulidad por la falta de motivación y fundamentación.

Las partes podrán formular **excitativa de justicia**, ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro de los sesenta días siguientes al cierre de la instrucción.

#### **F) Medios de defensa**

En sentido etimológico, la palabra recurso proviene del latín **recursos** que significa: **"Acción y efecto de recurrir. Vuelta, retorno de una cosa al lugar donde salio"**.

El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo y modificarlo mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de una instancia en la cual se interpone.

Podemos decir, que constituyen instancias a favor de los contendientes para impugnar las decisiones de los órganos jurisdiccionales, cuando se considere que estas no están apegadas a derecho. Esto es así, toda vez que la actividad jurisdiccional, al ser ejercida por seres humanos, se encuentra sujeta a la imperfección, de ahí que se establezcan medios jurídicos impugnativos que tengan por objeto ser revisados por otros tribunales.

De esta forma, en contra de las sentencias encontramos obviamente la posibilidad de recurrirlas, en el contencioso administrativo tenemos los siguientes medios de defensa:

## **1. Juicio de Amparo en Materia Administrativa**

El juicio de amparo, es en principio, el medio jurídico para hacer efectivas las garantías individuales del gobernado frente al gobernante.

No debemos perder de vista que el Juicio de Amparo es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. En este juicio se tratan de preservar las garantías individuales consagradas en la Constitución y se hacen efectivas, conservando de esta forma el principio de legalidad al que deben estar sujetos todos los actos de autoridad.

El juicio de amparo, al igual que el juicio de nulidad, es un juicio autónomo que tiene como fin el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad autoritarios, así como el control de la legalidad.

Es autónomo, dado que no se trata de un procedimiento de alzada en el que se revise la legalidad del inferior, sino que se trata de un juicio donde la parte demandada lo es una autoridad que, a criterio del quejoso, su resolución no se ha ajustado a lo que la ley determina.

El fundamento lo constituye el artículo 103 de la Constitución, nos señala la competencia de los Tribunales de la Federación, los cuales resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que vulneren garantías individuales.

El artículo 107 del mismo ordenamiento establece las bases del amparo administrativo y dice cuando se reclamen actos de tribunales judiciales,

administrativos o de trabajo el amparo sólo procederá contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al procedimiento, respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o reformadas, ya sea que las violaciones se cometan en ellos o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en él cometida y del estado civil o que afecte la estabilidad de la familia.

De esta forma, el amparo directo sólo procede contra resoluciones que tengan el carácter de definitivas como: "sentencias, laudos o resoluciones que decidan en lo principal de la controversia".

El amparo indirecto procede contra todo lo demás, entendiendo por ello, "autos, interlocutorias o cuestiones que no tengan el carácter de definitivas y que no decidan sobre el fondo del asunto"

La regla general para interponer juicio de garantías, es de quince días a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto reclamado.

## **2. Recurso de Revisión.**

El recurso de revisión constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, toda vez que sólo lo pueden interponer las autoridades, a través de la unidad jurídica encargada de la defensa.

Su fundamento constitucional lo es el artículo 104, fracción I B de nuestra Carta Magna.

### **Procedencia**

Conforme al artículo 248 del referido Código Fiscal, el recurso de revisión es procedente contra actos de los siguientes actos jurisdiccionales:

- a) Resoluciones de la Sala que decreten el sobreseimiento.
- b) Resoluciones de la Sala que nieguen el sobreseimiento.
- c) Sentencias definitivas.

Se interpondrá por escrito, dirigido al Tribunal Colegiado de Circuito competente ante sede de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior, según sea el caso.

El escrito deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

El recurso de revisión además de ser de carácter unilateral resulta ser excepcional, en virtud de que se establecen profundas limitaciones para su procedencia.

Lo anterior es así, ya que por regla general será procedente cuando el asunto tenga una cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo vigente, y como excepción se establece como supuestos de procedibilidad del recurso que el asunto sea de importancia y trascendencia, cuando la cuantía sea menor a lo señalado anteriormente o, bien de cuantía indeterminada; cuando se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales; se trate de sentencia que verse sobre un acto administrativo dictado en materia de Ley Federa de Responsabilidades de Servidores Públicos; resoluciones dictadas en materia de aportaciones de seguridad social.

## CAPÍTULO TERCERO

### JUICIO DE LESIVIDAD

#### I. Antecedentes

El Juicio de Lesividad apareció por primera vez en la Ley de Justicia Fiscal con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1936, año en donde se inicia la regulación de los juicios en los que la autoridad administrativa, se encuentra en aptitud de impugnar los actos propios que lesionan sus intereses.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se presentó al juicio de lesividad en los siguientes términos:

**“Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado”.**<sup>37</sup>

<sup>37</sup> ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros Estudios. Porrúa, México, 2002, Pág. 62.

Dentro del contenido de la Ley de Justicia Fiscal, en lo referente a la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, su artículo 14 preveía lo siguiente:

**“Artículo 14. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:**

...

**VII.- Por la Secretaria de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular”.**

Por otra parte, el primer Código Fiscal de la Federación que tuvo vigencia por veintiocho años, contemplaba disposiciones reglamentarias del procedimiento contencioso administrativo y lo relativo a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Código, que reiteró el texto del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, antes transcrito en su diverso 160 en los siguientes términos:

**“Artículo 160. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:**

...

**VII.- Por la Secretaria de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular”.**

En el sexenio del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se separaron las normas que regulaban las disposiciones generales en materia fiscal y del contencioso administrativo, las que se refiere a la estructura y competencia del órgano jurisdiccional; quedando regulado únicamente que la autoridad administrativa no podrá dejar sin efectos las resoluciones favorables que hubiese emitido a un particular, pues deberá acudir a juicio para buscar su anulación, señalamiento establecido en el artículo 94 del ordenamiento en estudio.

Así el Código Fiscal de la Federación de 1967, en su artículo 94 establecía:

**“Artículo 94. Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por autoridades administrativas. Cuando dichas resoluciones deban ser nulificadas, será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación”**

Por otra parte, en el año 1967, inició su vigencia la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1° de abril de 1967), en donde ya no únicamente se contemplaba una fracción, como en los ordenamientos anteriores, sino que se contemplaba la posibilidad de acudir al Juicio de Lesividad a otras autoridades administrativas, ya no solamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, con apoyo en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las autoridades administrativas se encontraban en la posibilidad de impugnar resoluciones favorables a un particular, con la salvedad que se trataran de aquellas que fueran competencia del Tribunal.

**“Artículo 23. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.”**

En 1978, se expide una nueva Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en cuyo precepto se adiciona un criterio geográfico para la distribución de los asuntos relativos al juicio de lesividad; atendiendo a un afán de ampliación de competencia en el ámbito administrativo.

**“Artículo 23. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.**

**Por razón de territorio, en estos casos será competente la sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que pretende nulificar.”**

Para el 1° de enero de 1983 entra en vigor un nuevo Código Fiscal de la Federación, que es el actual, en donde continuó la regulación del juicio de lesividad en términos similares al del Código anterior, estableciendo en su artículo 36 lo siguiente:

**“Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales”.**

Es importante destacar, que este precepto hasta la fecha no ha sufrido modificación alguna, sino ha sido adicionado con otras precisiones, sin embargo, en lo que concierne al juicio de lesividad, tema de la tesis propuesta sigue en los mismos términos.

En la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación de 1996, en el artículo 11 se inserta un nuevo párrafo y se precisa en el diverso 34 que la Sala Regional competente por territorio, lo será aquella en la cual dentro de su jurisdicción se encuentre la sede de la autoridad que promueva la nulidad de la resolución favorable.

Con la reforma del 31 de diciembre de 2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación, se cambia la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en lo relativo al juicio de lesividad, el último párrafo del artículo 11 pasa a ser el antepenúltimo, y lo novedoso en esta reforma es que el artículo 31 se modifica totalmente para quedar en los siguientes términos:

**“Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la**

**autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio”.**

## **II. Concepto**

Una vez estudiado el concepto de acto administrativo, juicio, proceso, procedimiento, así como el juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entraremos a estudiar el tema que nos ocupa en el presente trabajo el **Juicio de Lesividad**.

En la legislación mexicana no existe un concepto o definición de lo que es el juicio de lesividad, no obstante el tema se desarrolla en la vida diaria de los tribunales administrativos.

Los autores que abordan el tema, coinciden en que se trata de un juicio donde la resolución impugnada, es aquella que favorece los intereses de los particulares, que la parte actora es la autoridad y los demandados los particulares.

Así tenemos que por lesivo debemos entender al acto administrativo que daña, afecta o lesiona a la Administración Pública, en materia fiscal o administrativa, sea porque no se haya aplicado la ley al caso concreto, la haya aplicado mal o haya dejado de aplicar la correcta; o bien, se apreciaron en forma indebida los hechos que la motivaron, o bien, dictada por autoridad incompetente.

José Roberto Dromi escribe sobre el juicio de lesividad que:

“Ordinariamente el proceso administrativo es promovido por una particular contra un acto estatal susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional; pero la Administración puede también hacerlo en ejercicio de

la acción de lesividad. Ella conforma un proceso administrativo especial entablado por la propia administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular pero que además es ilegal, lesivo a los intereses de la Administración.

...

La acción de lesividad se equilibra con la estabilidad de los actos administrativos, por cuanto la administración no puede revocar libremente sus decisiones sin necesidad de declararlas lesivas e impugnarlas judicialmente.”<sup>38</sup>

Ahora bien, el autor Hugo Carrasco Iriarte, ha considerado al juicio de lesividad como:

**“Juicio iniciado por las autoridades fiscales ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo propósito es modificar las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular.”<sup>39</sup>**

En mi opinión consideró que el juicio de lesividad es:

El Juicio incoado por la autoridad administrativa, con el propósito de anular una **resolución o acto favorable** a un gobernado, que no puede revocar por sí, sino que necesariamente habrá de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para obtener pronunciamiento jurisdiccional, bajo el procedimiento equiparable al juicio de nulidad, por no tener el juicio de lesividad un trámite específico en el mismo Código.

Podemos advertir, que se ha denominado juicio de lesividad, a la instancia utilizada por los órganos del estado, que es de la misma naturaleza que el juicio de nulidad solo que aquí la parte actora es la autoridad, que no puede revocar sus

<sup>38</sup> DROMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea, 1973, páginas 559 a 561

<sup>39</sup> CARRASCO, Iriarte Hugo. *Glosario de términos fiscales aduaneros y presupuestales*, 2ª. Ed., Editores Iure, México, 2003, Página 99

propias determinaciones, que al ser emitidas los hechos no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, debido a que la autoridad por sí no las puede revocar, de tal suerte que es una limitación para ella, quedando obligada a interponer juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, es importante destacar que el juicio de nulidad y el de lesividad, son distintos uno del otro, al tener cada uno sus propias características:

JUICIO DE NULIDAD	JUICIO DE LESIVIDAD
Quien promueve es el particular	La parte actora es la autoridad administrativa
Se impugna las resoluciones que afectan los intereses jurídicos de los particulares.	Lo que se controvierte es el acto administrativo que la autoridad ha emitido, pero indebidamente fundado y motivado, es decir, la autoridad se demanda a sí misma, para que por este medio de defensa se deje sin efectos la resolución que le fue favorable al particular
Se promueve dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada	Se presenta dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución.

### III. Fundamento Legal del Juicio de Lesividad

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en su parte conducente señala lo siguiente:

**“Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.**

...”

De acuerdo a la anterior transcripción, el juicio de lesividad es la instancia que intenta la autoridad fiscal para lograr la modificación o nulidad de una resolución favorable al particular, de donde la autoridad está obligada a estudiar y fundar sus resoluciones, las que en algún momento puede suceder que se encuentren equivocadas, y que al emitirlas resulten violatorias de las normas jurídicas que se aplicaron al caso concreto, lo que conlleva a graves daños a la hacienda pública.

Ahora bien, la ley faculta a las autoridades a revocar sus resoluciones, pero debe observarse que toda facultad gubernativa sólo puede ejercerse dentro del marco de respeto a los derechos de los particulares, máxime cuando es la propia autoridad quien ha dictado una resolución con derechos en favor de un particular, por lo que, en esas condiciones, debe entenderse que la autoridad fiscal no puede revocar lisa y llanamente sus determinaciones, sino que tiene que demandar su nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien ejerce con imparcialidad la jurisdicción respecto de los sujetos jurídicos, mediante el juicio de lesividad y bajo su propia competencia, a fin de juzgar si procede o no declarar la nulidad del acto favorable materia de la controversia y el cual esta impugnando la autoridad administrativa, ya que de no agotar dicho medio de defensa se estaría dejando al particular en pleno estado de indefensión.

El órgano jurisdiccional competente, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es:

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

...

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

Por resolución favorable, entendemos aquella decisión emanada de la autoridad administrativa que crea derechos a favor del particular que lo libera de una carga en el cumplimiento de una determinada obligación.

Ahora, de manera general, la resolución favorable al particular se configura al momento de que la autoridad administrativa resuelve sobre la autorización o consulta ya que se podría impugnar un acto de autoridad incompetente que le planteen los particulares de conformidad a sus intereses, de acuerdo con la fundamentación y motivación expuesta, para que el gobernado haga uso de los derechos otorgados en la resolución.

Por otra parte, conforme el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece como regla general para determinar la competencia por razón del territorio de las Salas Regionales integrantes del Tribunal, cuando el demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, (juicio de lesividad), deberá atenderse al domicilio donde tenga su domicilio el particular.

Debemos recalcar, que las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal la de que, siguiendo el principio de que

las autoridades sólo pueden realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los mismos no puede efectuarse más que cuando lo autoriza la regla general que rige el acto.

#### **IV. Procedencia del Juicio de Lesividad**

En materia federal, tratándose de las resoluciones sobre las que tiene competencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la autoridad administrativa puede, en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, impugnar las resoluciones dictadas a favor de los particulares.

La doctrina, respecto la procedencia del Juicio de Lesividad, ha establecido que la resolución favorable al particular deberá, en primer lugar ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existiría límites para su revisión de oficio en sede administrativa. En segundo lugar, dicha resolución debe resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.

Cabe mencionar, que la procedencia del Juicio de Lesividad, no puede darse de manera arbitraria ni discrecionalmente a voluntad de la autoridad, sino que, debe implicar como elemento de existencia una resolución favorable a un particular, que cause una lesión al interés público, como consecuencia de una ilegalidad cometida durante el desarrollo del proceso administrativo por parte de las autoridad administrativa que recayó en la resolución impugnada por la propia autoridad, misma que fue descubierta posteriormente a la notificación de ella al particular; es decir, que se tuvo conocimiento una vez que dicha resolución había surtido, o estaba surtiendo sus efectos benéficos al particular, y como consecuencia de su ilegalidad, el acto debe ser modificado o dejarse sin efectos, por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que la autoridad administrativa no puede hacer de manera unilateral, su modificación o

anulación sino es necesario otorgar al gobernado la garantía de audiencia, donde éste tenga la oportunidad de probar o alegar, lo que a su derecho convenga para obtener la confirmación de resolución administrativa favorable a sus intereses, de lo contrario se dejaría en estado de indefensión.

### **A. Resolución favorable**

Cabe destacar que el juicio de lesividad como instancia utilizada por las autoridades administrativas sólo procede sobre aquellas resoluciones que han creado derechos a favor de los particulares, no así sobre resoluciones desfavorables, en virtud de que en éste último supuesto el afectado puede acudir ante la misma Administración Pública para que mediante la interposición de un recurso administrativo se deje sin efectos la resolución.

Por su lado, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, establece los supuestos en los que procede el juicio de lesividad, que lo es de manera principal la determinación administrativa de carácter individual combatida por la autoridad es favorable al particular.

De conformidad con lo dispuesto en el precepto en comento, las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio contencioso administrativo iniciado por las autoridades fiscales, por lo que para un mejor entendimiento de lo previsto en dicho numeral, es menester puntualizar qué es lo que debe entenderse por resolución individual favorable al particular.

La resolución favorable, a que se refiere el artículo 36 del ordenamiento tributario federal en cita, es el acto de autoridad que se emite de manera concreta,

particular o individual, precisando una situación jurídica favorable a un particular determinado, sin que de ningún modo se den o se fijen criterios generales que pueden o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos; la mayoría de las veces obedece a una consulta jurídica o solicitud de autorización sobre situación real, concreta y presente que realiza el particular a la autoridad fiscal, resolución que vincula a la autoridad y que, por ende, no puede revocarla o modificarla por sí y ante sí, sino que debe someter su validez al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme a lo dispuesto en el precepto en comento.

Al respecto la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio cuyo contenido y datos de publicación son los siguientes:

**Novena Época**

**Instancia: Segunda Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: VIII, agosto de 1998**

**Tesis: 2a. CV/98**

**Página: 502**

**“CONSULTA FISCAL. LA RESOLUCIÓN FAVORABLE DE LA AUTORIDAD VINCULA A ÉSTA. Si conforme a lo establecido en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, el administrado formula a la autoridad fiscal competente, en forma individual, una consulta sobre determinados aspectos imperantes en su realidad fiscal presente, no futura y probable y, paralelamente, la autoridad da respuesta a esa consulta, contestación que por razones de congruencia, debe referirse a la situación del solicitante en el momento en que éste realizó la petición y que de ser favorable al particular, vincula a la autoridad.”**

Por último, una resolución favorable debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) **Que sea emitida por una autoridad administrativa o fiscal, por escrito o no, como sucede en el caso de afirmativa o positiva ficta.** Este requisito se concretiza a través de una resolución expresa, tal y como lo prevén los artículos 34 y 36 Bis del Código Fiscal de la Federación, sin embargo existe el supuesto de la afirmativa ficta en materia aduanera, concretamente en su artículo 48 que indica que si la autoridad aduanera no resuelve en un plazo de cuatro meses a partir de una consulta planteada por algún importador, exportador y agente o apoderados aduanales sobre la apropiada clasificación arancelaria; se considerará que la fracción arancelaria indicada como aplicable por el interesado es correcta, pero de resultar que beneficie ilegalmente al interesado, tal dispositivo señala que:

**“Artículo 48...**

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

**...”**

De la anterior transcripción, se advierte que las autoridades aduanales están impedidas legalmente para revocar por sí y ante sí las resoluciones favorables a los particulares emitidas con motivo de consultas que sobre la correcta clasificación arancelaria les hayan formulado los particulares, pues en este caso deben acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en juicio de lesividad.

b) **Individualizada o colectiva.** Según el artículo 36 Bis del Código Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas dictadas en materia de

impuestos, pueden ser favorables a particulares de manera individual o a agrupaciones.

**“Artículo 36 bis. Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo”.**

Asimismo diversas tesis del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo indican:

**Segunda Época.**

**Instancia: Pleno**

**R.T.F.F.: Año VI. No. 58. Octubre 1984.**

**Tesis: II-TASS-6816**

**Página: 293**

**“RESOLUCIONES FAVORABLES.- PARA QUE EL PARTICULAR PUEDA AMPARARSE CON LAS MISMAS ES IMPRESCINDIBLE QUE SE ENCUENTREN DIRIGIDAS A EL.- Para que un particular pueda invocar a su favor una resolución de autoridad, es menester que ésta se le haya dirigido en forma expresa y en lo particular; en consecuencia no puede estimarse como resolución favorable una carta de envío de mercancía importada reconocida por un Vista Aduanal, pero girada entre dependencias diferentes y ajenas al sujeto particular que se pretende amparar con las mismas”.**

c) **Deduca una pretensión del interesado.** En este requisito, la administración concede la pretensión del gobernado, para este supuesto resulta irrelevante que la resolución tenga algún vicio en su formación, según lo resolvió el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las siguientes tesis:

**Segunda Época.****Instancia:** Pleno**R.T.F.F.:** Año V. No. 42. Junio 1983.**Tesis:** II-TASS-5027**Página:** 901

**“RESOLUCION POR LA QUE SE CONFIRMA EL CARACTER DE CAUSANTE EXENTO DE UN IMPUESTO FEDERAL EN FAVOR DE UN PARTICULAR.- SOLO PUEDE NULIFICARSE MEDIANTE JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, AUNQUE LA AUTORIDAD QUE LA EMITA SEA INCOMPETENTE.- El artículo 94 del Código Fiscal de la Federación establece el principio general de que las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas, y que para obtener la nulificación de dichas resoluciones será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Esa norma es válida aunque la autoridad que dicte la resolución que favorece al particular sea incompetente, porque el artículo 94 en cita no hace distingo alguno respecto de las resoluciones que autoridades incompetentes y que favorezcan a particulares, y si la autoridad administrativa pretende desconocer dicha resolución, incurre en violación del precepto de referencia. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa del Código Fiscal de la Federación vigente en la época en que se dictó la resolución favorable, que al hacer referencia a su artículo 94 dice, "El principio de que las resoluciones favorables a los particulares, aun cuando estén viciadas de nulidad, no podrán revocarse o nulificarse por la administración, ha quedado consagrado expresamente de acuerdo con la doctrina y con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Por lo tanto, la resolución dictada en favor del causante sólo es anulable en el juicio que al efecto se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como lo señala el artículo 94 del ordenamiento tributario federal”.**

**Segunda Época.****Instancia:** Pleno**R.T.F.F.:** Año V. No. 42. Junio 1983.**Tesis:** II-TASS-5028**Página:** 902

**“RESOLUCION FAVORABLE A UN PARTICULAR.- LO ES AQUELLA QUE CONFIRMA EL CARACTER DE CAUSANTE EXENTO DE UN**

**IMPUESTO FEDERAL Y PARA NULIFICARLA SE DEBE DEMANDAR SU NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL.-** Si a una consulta formulada por un particular, recae una resolución por la que se confirma su carácter de causante exento de la Tasa Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la autoridad administrativa no puede desconocer el derecho creado en favor del particular, aun cuando ese derecho adolezca de algún vicio en su formación. Por lo tanto, si la autoridad considera que el causante no debía gozar de la citada exención, debe promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.

**d) Lesiona jurídicamente a la Administración.** La autoridad alega una violación del derecho objetivo, como puede ser, la violación de ley, la falta de competencia, la falta de requisito de validez.

Una vez mencionado lo anterior, una resolución favorable puede concretarse a los siguientes casos:

1. Con la culminación del ejercicio de las facultades de revisión de la autoridad, se determina un crédito a cargo del contribuyente en un monto inferior al que debía haberse determinado.

2. Al contestar la autoridad una consulta planteada sobre una situación real y concreta, el caso más común previsto en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, 47 y 48 de la Ley Aduanera, aunado a lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Tercera Época.**

**Instancia: Segunda Sala Regional Metropolitana.**

**R.T.F.F.: Año I. No. 9. Septiembre 1988.**

**Tesis: III-PSR-II-35**

**Página: 54**

**“RESOLUCION FAVORABLE.- TIENEN TAL NATURALEZA LAS PENSIONES POR CONCUBINATO OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.- Las resoluciones que otorgan pensión por concubinato crean derechos de carácter individual, de los que los interesados no pueden ser privados sin juicio, por lo que dichas resoluciones sólo pueden ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación”.**

3. Al resolver la autoridad una solicitud del gobernado, como sería el relativo a la condonación de una sanción, efectuada a un funcionario público revestido de autoridad y emitiéndola en ejercicio de sus funciones que se le atribuyen. Como indica la siguiente tesis:

**Tercera Época.**

**Instancia: Pleno**

**R.T.F.F.: Año VIII. No. 95. Noviembre 1995.**

**Tesis: III-PSS-508**

**Página: 14**

**“RESOLUCION FAVORABLE.- NO SOLO SE PRODUCE POR CONSULTAS QUE FORMULEN LOS PARTICULARES A LAS AUTORIDADES.- Conforme al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones favorables a los particulares se producen como resultado de las consultas reales y concretas que se presenten a las autoridades; sin embargo, debe considerarse que también constituyen resoluciones favorables aquellos actos, que si bien, no se produjeron en respuesta a una consulta, si fueron el resultado de una instancia, solicitud o petición hecha a un funcionario público revestido de autoridad, y quien la emite en cumplimiento de las funciones y dentro de la esfera de atribuciones oficiales que le fueron conferidas. Por lo anterior, es evidente que si se pronuncia una resolución favorable al contribuyente, aún cuando ésta no provenga de una consulta, para ser anulada, debe ser impugnada por la autoridad ante el Tribunal Fiscal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del ordenamiento en cita”.**

Es importante señalar una excepción, como lo es en materia de solicitud de devolución de contribuciones, tal y como lo señala el décimo primer párrafo del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación:

**“Artículo 22.**

...

Quando las autoridades fiscales procedan a la devolución de cantidades señaladas como saldo a favor en las declaraciones presentadas por los contribuyentes, sin que medie más trámite que el requerimiento de datos, informes o documentos adicionales a que se refiere el tercer párrafo de este artículo o la simple comprobación de que se efectuaron los pagos de contribuciones que el contribuyente declara haber hecho, **la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente**. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este código, sobre las cantidades actualizadas tanto por las devueltas indebidamente, como por las de los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución”.

Salvo que la resolución se haya pronunciado acerca del régimen aplicable al contribuyente y se hubiese concedido la devolución del impuesto al estimar la autoridad que no era causante, según interpretación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Tercera Época.**

**Instancia:** Segunda Sección

**R.T.F.F.:** Año IX. No. 101. Mayo 1996.

**Tesis:** III-TA-S-II-3

**Página:** 15

**“RESOLUCION FAVORABLE.- CASO EN QUE NO ES APLICABLE LA EXCEPCION ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 22, SEXTO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.-** Si bien es cierto que en términos del artículo 22, sexto párrafo, del Código Fiscal de la Federación, cuando las autoridades procedan a la devolución de una

cantidad señalada como saldo a favor por los contribuyentes, sin que medie mayor trámite que la simple comprobación de que se efectuaron los pagos, la orden de devolución no implica la existencia de una resolución favorable; no se está dentro de tal excepción y sí se trata de resolución favorable, cuando la autoridad se pronuncia sobre el régimen fiscal aplicable al contribuyente y concede la devolución del impuesto por considerar que no es causante del mismo. En consecuencia, si con posterioridad la autoridad estima que fue errónea tal devolución, porque sí se causaba el impuesto, debe acudir al juicio de lesividad para anular la resolución favorable”.

4. Con la resolución recaída a un recurso administrativo, que beneficie al recurrente, ésta por ningún motivo podrá ser modificada por la autoridad. Por lo que, si con motivo de la interposición de un recurso de revocación, la resolución en sus puntos resolutivos es favorable al particular y en su parte considerativa no lo es, con esto se crea un derecho a favor del gobernado, por lo que la autoridad debe interponer Juicio de Lesividad para modificar la incongruencia o el error en que hubiese incurrido.

## **B. Término para demandar**

Una de las cuestiones más debatidas ha sido lo referente al plazo con el que cuenta la autoridad para presentar la demanda en contra de una resolución favorable, toda vez que en el proceso contencioso administrativo se establece un plazo de cuarenta y cinco días para que los gobernados puedan impugnar el acto que afecta sus derechos; en el supuesto del Juicio de Lesividad lo es de **cinco años**.

Así, el artículo 207, párrafos primero y tercero, del Código Fiscal de la Federación, señala:

“Artículo 207.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo . . .

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

De la lectura del precepto impugnado se advierte que la autoridad administrativa tiene un tiempo mayor para promover el juicio de lesividad. Debe indicarse, al respecto que uno de los principios que rigen el contencioso administrativo es el de igualdad procesal, pero en lo que se refiere al plazo para intentar el juicio de lesividad la diferencia es más que notoria; sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la nación ha resuelto que no se vulnera el principio de igualdad procesal, justificando la diferencia con el razonamiento de que la autoridad tarda en percatarse de la lesión al interés público y del patrimonio de la colectividad, tal como se aprecia de la siguiente tesis que dice.

**Novena Epoca**

**Instancia: Segunda Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XIII, Mayo de 2001**

**Página: 456**

**Tesis: 2a. XLVIII/2001**

**Tesis Aislada**

**Materia(s): Constitucional, Administrativa**

**“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no**

puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación otorgue a la autoridad fiscal un término de cinco años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal”.

Lo anterior obedece a que el particular que cuenta con cuarenta y cinco días para hacerlo, además de que el asunto que ventila, defiende un patrimonio personal y propio, mientras que la autoridad además de ser innumerable el número de asuntos que ventila, defiende intereses públicos y el patrimonio colectivo que tiende a la satisfacción de necesidades y servicios públicos, de ahí

que el precepto reclamado atienda a la finalidad del patrimonio en conflicto lo que no infringe la garantía invocada.

Puede decirse que dicho criterio tiene sustento en las siguientes consideraciones: El principio de igualdad, se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar, y que al demandado no, o viceversa; pero de ninguna manera se puede considerar transgredida esta igualdad porque no tenga exactamente una parte los mismos días que la otra para ejercitar un derecho, porque no se pretende una igualdad numérica, sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa, partiendo de la base de que mientras el particular defiende un patrimonio propio que le sirve a sus fines personales, la autoridad administrativa defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado.

Criterio que no es compartido por la sustentante, ya que el principio de igualdad procesal consiste en que ambas partes estén en aptitud de demostrar los extremos de su acción y de sus excepciones y defensas, y en la especie, si bien es cierto que el precepto en comento faculta a la autoridad administrativa a promover el juicio de nulidad en un término de cinco años, ello obedece a que defiende el patrimonio público, sin embargo, vulnera las garantías individuales del particular, dado que la autoridad contará con un plazo mayor para interponer el juicio de nulidad, lo que implica la existencia de un privilegio a su favor, toda vez que, por un lado, existe una resolución favorable al particular cuya nulidad pretende la autoridad, y no la revoca con su facultad de imperio, sino que por el contrario su nulidad la somete a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio contencioso administrativo, y si bien busca salvaguardar el patrimonio público, en el caso, porque esperar cinco años, para realizar la recuperación de los recursos públicos tendientes a satisfacer las

necesidades sociales y colectivas de suministro de diversos servicios públicos que está obligada a prestar.

Por lo que es lógico inferir que el plazo que se otorga es en atención a un espíritu de protección a intereses colectivos, consistentes en salvaguardar el patrimonio que garantiza el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, porque otorgar un término más amplio a la autoridad para promover el juicio de nulidad en contra de una resolución favorable al particular, retardando el tiempo para advertir la lesión al interés público que puede contener una sola resolución favorable al particular.

#### V. Partes en el Juicio de Lesividad

Como sujetos del proceso de este juicio que reviste características especiales tenemos a los siguientes:

- a) **El demandante o actor.**- En el juicio de lesividad, quien ejercita la acción es la autoridad administrativa que pretende obtener la anulación de la resolución favorable al particular.

Tiene ese carácter el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual será representado en el juicio por la unidad administrativa que tenga facultades para representar e interponer juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

- b) **El demandado.**- Lo es el particular o administrado a quien le beneficia la resolución, es decir, el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable.

En este caso el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, considera al particular beneficiado con una resolución administrativa que no se dictó conforme al principio de legalidad respectivo, a quien no puede privarse de tales beneficios por un acto arbitrario y discrecional de la autoridad que revoque la resolución benéfica, sino en acatamiento a la garantía de audiencia.

Para dejar sin efectos dicha resolución favorable es necesario que se demande en juicio de lesividad por la autoridad como parte actora y el particular como demandado. Esta situación es de excepción respecto a la función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano de control de legalidad de los actos de la autoridad administrativa, ya que la parte demandada no lo es esta última, sino el gobernado.

- c) **El tercero.**- Es aquel que comparece con la calidad de coadyuvante siendo necesario que su intervención tenga un derecho incompatible, es decir, que tenga un interés en que no prospere la pretensión del actor y coadyuvar al demandado.

El legislador nos da un concepto sobre quien tiene el carácter de tercero al señalar que es aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado.

De lo expuesto se advierte que el tercero es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución, en efecto es el poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, le es nulificado su acto por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas debe llamársele a juicio, a fin de que defienda lo que a su derecho convenga.

Sin embargo, en el Juicio de Lesividad resulta complicado señalar quien podría resultar tercero, sin embargo, la Jurisprudencia 74 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, menciona que revisten el carácter de terceros los trabajadores respecto de la impugnación de la resolución que determina un reparto de utilidades con sustento en la modificación de la base gravable del contribuyente, jurisprudencia cuyo texto es el siguiente:

**Segunda Época.**

**Instancia:** Pleno

**R.T.F.F.:** Año III. Nos. 13 a 15. Tomo I. Julio - Diciembre 1980.

**Tesis:** II-J-74

**Página:** 185

**“TERCERO. TIENEN ESE CARACTER LOS TRABAJADORES CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCION QUE MODIFICA EL INGRESO GLOBAL GRAVABLE PARA EFECTOS DE REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES.- Cuando en un juicio de nulidad se impugna una resolución dictada por las autoridades fiscales en que se modifica el ingreso global gravable, para efectos del reparto de utilidades a los trabajadores, debe emplazarse a éstos, con fundamento en el artículo 173 fracción III del Código Fiscal de la Federación, toda vez que los mismos tienen el carácter de terceros titulares de un derecho incompatible con el de la actora y la resolución que se dicte en el juicio podrá pararles perjuicio”.**

En el supuesto anterior, los trabajadores no tendrán un derecho incompatible con el demandante, pues es obvio que tendrán interés de que se anule la resolución favorable.

## CAPÍTULO CUARTO

### ANÁLISIS EXEGETICO JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD

El presente estudio propone determinar la violación a las garantías contenidas en los artículos 13, 14 y 16 constitucionales, relacionadas con nuestro tema materia de este trabajo: el "Juicio de Lesividad".

Las garantías individuales al estar incorporadas a nuestra Constitución, instituyen beneficios a las personas a cargo de las autoridades, como limitaciones en el ejercicio de los órganos gubernativos en general, y cuya satisfacción importa tanto al interés social como al particular; puesto que no recaen sobre cosas materiales, sino que simplemente dan una acción personal para lograr que las autoridades respeten los derechos garantizados.

No hay que olvidar que las garantías constituyen una relación constitucional, que por un lado tiene al Estado, y por otro lado están todas y cada una de las personas que se encuentran en territorio nacional y que por ese sólo hecho son titulares de las garantías; sin embargo, esa relación obliga únicamente a las autoridades pues les impone en el ejercicio de sus facultades las restricciones que constituyen las garantías constitucionales; sin embargo, esto no sucede en el juicio de lesividad, pues desde una perspectiva constitucional la

autoridad administrativa goza de prerrogativas, sin que este juicio se encuentre dentro de un marco de los respectivos preceptos constitucionales.

Al referirnos a las garantías constitucionales comprende básicamente una relación subjetiva, entre la autoridad y el gobernado. Esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por otro, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos por la actuación de la autoridad.

De esta forma, la existencia de una comunidad organizada supone, también de determinados principios o elementos que hagan posible la convivencia humana, a través del que se estructura conforme a la Constitución.

En ella se encuentran establecidos dos tipos de garantías, las llamadas Garantías Sociales y las Individuales.

Las Garantías Individuales, sus características son:

- a) **Universales:** Debido a que las Garantías Individuales benefician a toda persona por el solo hecho de serlo sin importar raza, sexo, condición económica o credo.
- b) **Irrenunciables:** Dado que no importando la voluntad del individuo por dejar de goza de sus garantías estas no se pierden.
- c) **Imprescriptibles:** Ya que las Garantías Individuales no se pierden por el simple transcurso del tiempo.
- d) **Inalienables:** Esta característica se da por el hecho de que la garantía individual no se puede vender, comprar o perder.

e) **Limitativa del Poder del Estado:** Debido a que señalan en forma específica los derechos del gobernado, por lo que todo acto de gobierno deberá en consecuencia esta conforme a la ley.

f) **Individualizada:** Esta característica la tiene la garantía individual en virtud de que solamente va a afectar a una persona en concreto en un caso determinado.

La Constitución contiene las garantías fundamentales que todo individuo podrá gozar y que serán protegidos por la propia autoridad, pudiendo clasificar éstas en cuatro grandes grupos:

a) **Igualdad.-** Es la capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o contraer obligaciones que se encuentren en una misma situación jurídica.

b) **Libertad.-** Entendida como un valor constitucional mediante el cual los derechos y obligaciones que toda persona tiene para determinar por si mismo aquello que desea hacer limitándose a que no este prohibido o afecte derechos de un tercero.

c) **Propiedad.-** A este tipo de garantía corresponde el reconocimiento de que todo individuo puede llegar a tener derechos sobre un determinado lugar o bien, y se encuentra reconocido en el artículo 27 Constitucional.

d) **Seguridad jurídica.-** Implica la observancia de un conjunto de modalidades a las que deben sujetarse los actos de autoridad para producir desde el ámbito legal, una afectación a la esfera de derechos del gobernado, siendo esta objeto de estudio en este apartado.

## I. Violación a las garantías constitucionales

### A) De igualdad procesal

Al estudiar esta garantía nos referimos a la igualdad de las personas, no en el aspecto físico o corporal, ni económico, ni intelectual, ni ante la sociedad, sino en el sentido jurídico y gubernativo, es decir, ante la ley y ante el Estado.

Esta garantía es fundamental de todo régimen democrático, ha trascendido el ámbito procesal en varias direcciones, y una de las más importantes es el llamado dialéctico del proceso, el cual significa que todo procedimiento jurisdiccional requiere de la intervención equilibrada de las dos partes esenciales que tienen intereses contrapuestos.

De esta forma el Código Procesal recoge en forma clara la orientación equilibrada de las partes, buscando una igualdad.

Este principio ha sido recogido por textos constitucionales, como el punto 13 de los Sentimientos de la Nación, José María Morelos y Pavón sugería *“que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo sean en cuanto al uso de su ministerio”*.<sup>40</sup>

El decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana expedido en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814 previa lo siguiente: *“La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo en que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común”*.

---

<sup>40</sup> cfr. OVALLE Favela José. Garantías Constitucionales del Proceso, Ed. McGraw-Hill, México, 1996, Pág. 1

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se da un debate en torno al artículo 2° de la Constitución, que pasará a ser el artículo 13 de la Constitución Política. El artículo 2° recogía el principio de igualdad ante la ley de la siguiente manera: "*Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases, ni de origen, tienen iguales derechos...*"<sup>41</sup>

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza no contuvo el enunciado de Ley principio de igualdad de las personas ante la Ley. El debate en este Congreso se concreto a la jurisdicción militar. Motivo por el cual no aparece en el texto actual del citado artículo 13.

La igualdad que garantiza la Constitución es ante la ley. Así lo estatuye el artículo 13 cuando previene que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; las primeras son decretadas para casos aislados o para personas individualmente especificadas, y los segundos son los establecidos para esos casos aislados o para esas personas individualmente especificadas.

Al respecto, el Diccionario Jurídico, señala que: "Son leyes privativas aquellas que regulan la conducta o situación jurídica de una o más personas individualmente determinadas con exclusión de las demás. La característica distintiva de la ley privativa es carecer del dato de la generalidad. . . Las leyes privativas son creadas señaladamente para una o varias personas que se mencionan con individualidad, sin que dicha creación se deba a que los destinatarios de las leyes privativas hubieran actualizado los supuestos de una norma general superior que bajo un régimen jurídico de igualdad ante la ley, determinará su situación jurídica particular. Es decir, las llamadas leyes privativas las expide un órgano del Estado, en su carácter de tal, afectando la situación jurídica de personas individualmente determinadas, sin que esa afectación sea en

---

<sup>41</sup> Ibidem, pp. 2

virtud de que dichas personas destinatarias hubieran actualizado los supuestos de una norma general, superior a la privativa y existente con anterioridad a ella.”<sup>42</sup>

Ahora bien, del conjunto de prohibiciones y limitaciones que se contienen de manera explícita en el artículo 13, se desprende que la finalidad es colocar en un plano de equidad a todos los individuos, cualquiera que sea su categoría, rango o condición, aboliendo, así, los antiguos privilegios y fueros de que gozaban las distintas clases sociales y sometiendo a todos a la misma ley y a los mismos tribunales.

La interpretación judicial del artículo 13 coincide en señalar que este precepto contiene de forma implícita el principio de igualdad de las personas ante la Ley. Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que el artículo 13 contiene el principio de igualdad.

#### **Octava Epoca**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990**

**Página: 357**

**Tesis: I. 2o. A. J/22**

**Jurisprudencia**

**Materia(s): Administrativa, Constitucional**

**“GARANTIA DE IGUALDAD ANTE LA LEY. ALCANCES DE LA (ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL). El error en que hubiera incurrido la autoridad al conceder un beneficio, en modo alguno legitima a otros aspirantes para exigir un tratamiento igual, ya que la garantía de igualdad establecida en el artículo 13 constitucional estriba en que se aplique la ley a todos los casos que se encuentran comprendidos dentro de la hipótesis normativa, sin distinción de personas, lo cual no tiene el alcance de que se otorgue a todos los que lo soliciten, el mismo beneficio que indebidamente se le haya dado a alguien, si no procede de conformidad con la ley, aun cuando su situación sea la misma”.**

<sup>42</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Página 1977.

Novena Epoca  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
VI, Septiembre de 1997  
Página: 204  
Tesis: P. CXXXV/97  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional

**“IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS. De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1857, se desprende que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción. Así, el artículo 13 constitucional proscribe la aplicación de "leyes" que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social”.**

Novena Epoca  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XIII, Mayo de 2001  
Página: 281  
Tesis: 1a. XIX/2001  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional, laboral

**“PENSIÓN POR JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTELEÓN QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA CALCULAR SU MONTO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD**

**CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que una ley es privativa y atenta contra el principio de igualdad contenido en el referido precepto constitucional, cuando se dirige a un individuo o individuos en lo particular y, por lo mismo, no sobrevive a su aplicación. En estas condiciones, debe decirse que al prever el citado artículo transitorio un procedimiento para calcular el monto de la pensión por jubilación de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Nuevo León, distinto al que existía con anterioridad y que puede provocar que dicho monto sea menor, no viola el artículo 13 constitucional. Ello es así, porque el artículo transitorio en cita no es una ley privativa, en virtud de que establece supuestos normativos que serán aplicados a todos los gobernados que se encuentren en la situación de obtener la aludida pensión, es decir, no están dirigidos a una persona o grupo de personas considerados individualmente ni desaparecen con su aplicación a un caso concreto”.

De lo anterior, se advierte que lo que demanda este principio es una razonable igualdad de posibilidades entre las partes.

Es importante advertir, que al mencionar violación a este principio no deriva de que se dicten resoluciones sin oír a la contraparte, sino que se conceda a una lo que se niegue a la otra.

El Jurista Eduardo Pallares al respecto considera “que las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se le deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercer sus excepciones y defensas, siempre dentro de la inevitable desigualdad que produce la condición del actor y demandado”<sup>43</sup>

Una vez apuntado lo anterior, tenemos que en el Juicio de Lesividad no se da un equilibrio procesal para poner en movimiento al órgano jurisdiccional. Existe una pronunciada diferencia en cuanto al modo de trato de cada una de las partes y al caso concreto al órgano administrativo al cual se le da un término muy amplio

<sup>43</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 1982, Pág. 594.

para acudir al juicio e invocar la nulidad de una resolución dictada por ella favorable al particular.

Sostenemos una violación al multicitado principio, en base a las siguientes consideraciones:

En principio la igualdad jurídica consagrada en el artículo 13 de nuestra Carta Magna, debe entenderse en el sentido de que toda persona que se encuentre ubicada en cierta hipótesis normativa, sufre y goza de manera igualitaria, frente a otros individuos colocados en la misma hipótesis, las cargas y derechos que la ley impone, de tal suerte que ninguno de ellos adquiera un derecho que otra persona no pueda exigir, siendo precisamente éste el concepto de ley privativa, que son aquéllas que contemplan derechos y obligaciones distintas para entes colocados en la misma situación contemplada por la norma.

Lo anterior porque la garantía de igualdad prevista en la Constitución Federal, concretamente en materia procesal y a la que se contrae el artículo 13 de dicha Ley Fundamental, esencialmente consiste en que los ordenamientos que expida el legislador deben ser generales y abstractos, es decir, sus disposiciones no pueden desaparecer después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino sobrevivir a esta aplicación y continuarse empleando sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que prevengan, en tanto no sean abrogadas, porque, por un lado, la condición primera es que las disposiciones sean generales y abstractas, según se dijo y, por otro, también es requisito sine qua non que en ellas se contemplen los derechos procedimentales mínimos de que debe gozar todo contendiente, tales como el emplazamiento, contestación de la demanda, ofrecimiento y desahogo de pruebas y la promoción de recursos en contra de las determinaciones judiciales que estime lesivas a sus intereses, y que si bien en el caso de estos procedimientos especiales no se goza de la misma amplitud procesal que en otros sistemas vigentes.

Se insiste el juicio de lesividad viola la garantía de igualdad, porque otorga diferentes términos para ejercer un derecho, a personas que se encuentran en la misma situación o circunstancia jurídica.

En efecto, el particular como la autoridad se ubican en una misma circunstancia que es la existencia o pronunciamiento de una resolución que afecta su patrimonio jurídicamente tutelado, por lo tanto adquieren un derecho procesal igual consistente en la posibilidad de demandar la nulidad de esa resolución que les es desfavorable.

En otras palabras, la igualdad jurídica se debe tomar como conjunto de posibilidades y capacidades imputables al sujeto, en el sentido de que esté en aptitud de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones, desde un punto de vista cualitativo, que corresponden a otras personas colocadas en idéntica situación determinada. En el caso que nos ocupa, este principio de igualdad jurídica se viola por la norma contenida en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, porque otorga diferentes derechos procesales a dos entes ubicados exactamente en el mismo supuesto, ya que el particular sólo cuenta con cuarenta y cinco días para impugnar el acto de autoridad que le causa perjuicios y por otra parte la autoridad fiscal, para el mismo caso, cuenta con cinco años, término que resulta desproporcionado, inequitativo y desigualitario, lo que evidentemente viene a contrariar el principio de igualdad consagrada en el artículo 13 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, la norma debe ubicar tanto al particular como a la autoridad en un mismo plano, como sujetos agraviados por una resolución autoritaria, y debe conceder el mismo derecho a demandar la nulidad de esa actuación, sin embargo, las condiciones no son las mismas para uno u otro, no obstante de estar colocados exactamente en la misma hipótesis, porque al particular le otorga un término de cuarenta y cinco días para impugnar la

resolución que afecta sus intereses y a la autoridad le otorga un término de cinco años para impugnar la resolución que afecta sus intereses, ya que no es válido que el particular es diferente, procesalmente hablando, que la autoridad y que por ello a ésta última se le puedan otorgar facultades, para ejercer el mismo derecho, diferentes que las otorgadas para el gobernado, ya que permitirlo, viene a sancionar como constitucional una disposición desigual.

El sentido de la garantía de igualdad, se traduce en la obligación que tiene el Estado y sus autoridades de no otorgar a persona alguna (trátese del sector público o privado), privilegio o prerrogativa del tipo que sea, sobre otras personas, siendo evidente que concederle a la autoridad fiscal un término mayor, para demandar la nulidad de una resolución que le es desfavorable a la misma autoridad, que el término concedido al particular para el mismo caso, viene a traducirse en la concesión de un privilegio y prerrogativa especial otorgada a la autoridad, contrariando el principio igualdad jurídica.

De lo anterior, se desprende que nuestros legisladores están privilegiando a la autoridad al concederle un tiempo más amplio que el se le concede al gobernado, no otorgando un termino razonable y proporcional entre ambos para la interposición de la demanda.

Uno de los argumentos con los que se trata de justificar el otorgamiento de dicho plazo a la autoridad es la excesiva carga de trabajo con la que cuentan las autoridades administrativas, sin embargo los argumentos no son suficientes para atenuar su obligación, toda vez, que el trabajo de las autoridades administrativas consiste en estudiar todas y cada una de las situaciones que los particulares les plantean debido a que el sentido sobre el cual se resuelva va a repercutir y causar efectos de forma directa o indirecta a la Administración Pública.

Es evidente que al otorgarle a la autoridad fiscal un término excesivo de cinco años para demandar la nulidad de sus propias resoluciones que sean

favorables al particular, consiste un privilegio y una prerrogativa especial, sobre todo si la comparamos con los cuarenta y cinco días que se le conceden al gobernado para impugnar una resolución que le cause perjuicios, constituyendo una violación, razón por la cual el precepto 207 del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional.

## **B) De equidad**

Conforme a su acepción aristotélica, la equidad significa la aplicación de la justicia a casos concretos, la cual se obtiene tratando igual a los iguales y en forma desigual a los que no se encuentran en igualdad de circunstancias, por tanto, el principio de equidad va a significar la igualdad ante la ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un tributo, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de los particulares.<sup>44</sup>

De lo anterior se advierte que la equidad consiste en tratar jurídicamente al igual como igual y al desigual como desigual

Conforme a lo anterior, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación.

El valor superior que persigue este principio consiste, en evitar que existan normas que, cuyo propósito es salvaguardar las situaciones de igualdad, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos

---

<sup>44</sup> Cfr. KAYE, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal, 6ª. Edición, Editorial Themis, México, 2000, Pág. 16.

semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

De esta forma, el principio de equidad pretende eliminar situaciones de desigualdad, en cuanto que si éstas proliferan y toleran por la complacencia de los poderes públicos, resultaría entonces que los particulares que se encuentran en tales situaciones, tengan acceso al ejercicio y efectividad de sus derechos y legítimas aspiraciones, sin que importe que unas y otras sean reconocidas por la Constitución.

En este sentido, la igualdad refiere a que las normas legales respeten no sólo las preexistentes situaciones de igualdad entre los sujetos, sino también que las normas se apliquen de tal forma que puedan reconducirse las situaciones de discriminación a situaciones de igualdad, en otras palabras, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Este principio, no implica la necesidad de que todos los sujetos se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de todos los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, a no soportar un perjuicio o una falta de beneficio desigual e injustificado en razón de los criterios jurídicos por los que se guía la actuación de los poderes públicos.

El principio de equidad tributaria contiene las siguientes características:

- a) La desigualdad de trato en la ley la produce aquella que introduce una diferencia entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales, y que carecen de justificación objetiva y razonable.

- b) Exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas.
- c) Prohíbe aquellas desigualdades que resulten injustificadas por no estar fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

Una revisión a las diversas tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, nos permite llegar a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en la misma hipótesis de causación, deben guardar idéntica situación frente a la norma jurídica que lo establece.

El texto constitucional restringe y limita el sentido, alcances y ámbito de aplicación del Principio de Equidad, en el sentido de que los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.

Lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en la misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en situación diversa, es decir, la equidad consiste en tratar jurídicamente al igual como igual y al desigual como desigual.

Por lo que hace al juicio de lesividad, la garantía constitucional de equidad tributaria implica que todos aquellos sujetos que hayan obtenido resoluciones administrativas de carácter individual favorables, sean tratados en forma igual.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, vulnera el principio de equidad consagrado por nuestra Carta Suprema, habiendo obtenido resolución administrativa de carácter individual, pero que se les pretenda ser modificada, mediante la interposición de juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con relación a aquellos contribuyentes que hayan obtenido de las autoridades fiscales resolución firme que confirme un criterio consultado, pero que no se les pretenda ejercitar dicha facultad discrecional, tendiente a modificar su resolución firme, mediante juicio iniciado ante dicho órgano jurisdiccional.

Al establecer el artículo 36 del citado Código, como facultad discrecional de las autoridades fiscales, interponer juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para modificar resolución administrativa de carácter individual que le sea favorable a un particular, se vulnera el principio de equidad consagrado por nuestra Carta Suprema, ya que otorga trato desigual a los contribuyentes respecto de los cuales la autoridad hacendaria ejercite dicha facultad discrecional, respecto de aquellos que no se les pretenda modificar la resolución firme que les hubiere resultado favorable, toda vez que no trata con igualdad a quienes se encuentran en la misma situación jurídica, sin que exista razón lógica ni jurídica, para ser tratado de manera distinta.

Adicionalmente, el mencionado precepto del Código Tributario Federal es inconstitucional porque deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa definir de todas las resoluciones administrativas favorables emitidas a los contribuyentes, cuáles de éstas puedan ser modificadas, mediante la interposición de juicio de lesividad, tendiente a afectar derechos individuales adquiridos, propiciando la arbitrariedad en el ejercicio de sus facultades, así como la inequidad en el trato desigual a los iguales (es decir, a quienes hubieren obtenido igualmente resolución favorable).

### **C) Violación a la Garantía de Seguridad Jurídica**

En principio debe mencionarse que la garantía de seguridad jurídica implica la observancia de un conjunto de modalidades a las que deben sujetarse los actos de autoridad para producir desde el ámbito legal, una afectación a la esfera de derechos del gobernado.

Me refiero a la delicada relación gobernante-gobernado, con la apriorística idea de la camisa de fuerza impuesta a la autoridad, a quien le está permitido hacer únicamente aquello para lo que está facultado, y la aptitud del particular de llevar a cabo todo lo que no tenga prohibido. En este caso, entre la Autoridad Administrativa y los particulares.

La garantía de seguridad jurídica protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad, e incluye un conjunto extenso de prevenciones constitucionales que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitrariamente ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan estar definidas en textos legales.

#### **1. Garantía de legalidad**

Dentro de lo que entraña la garantía de seguridad jurídica, existen ciertos aspectos particulares que integran la garantía de legalidad.

Esta garantía consiste, en la obligación que tienen todas las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere, es decir, la garantía de legalidad requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo refieran a las personas o a sus derechos.

La garantía de seguridad jurídica constituye un límite que el legislador debe respetar en las normas que emite, por lo que en ellas debe establecer todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo acatamiento sea jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca validamente la afectación que este destinado a realizar en la esfera jurídica del particular.

Tal garantía esta consignada en los siguientes preceptos constitucionales:

#### **Artículo 14**

En cuanto, requiere el seguimiento de un juicio formal y ajustado a las leyes preexistentes aplicables, para privar a una persona de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, pues sólo con la satisfacción de esos requisitos será legal la actuación de la autoridad respectiva.

## Artículo 16

En la parte que exige que las órdenes de autoridad que de cualquier manera molesten a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, deben ser escritas, provenir de la autoridad que sea competente para expedirlas, y expresar su fundamento y su motivo.

De este artículo se desprende el principio que dice que *"las autoridades solamente pueden hacer aquello que la ley les autoriza"*. Asimismo, los actos de las autoridades deben constar por escrito y señalar la ley o reglamento, y de manera precisa los artículos que la autorizan para emitir esos actos, y explicar las razones y motivos por los que en ese caso es procedente su actuar.

Ahora bien, los preceptos constitucionales invocados son los que en el ámbito de las garantías, tratan directamente de la aplicación de la ley, y por esa circunstancia pueden ser agrupados en la garantía de legalidad como una modalidad de la garantía de seguridad jurídica.

En cualquier materia regulada por el Derecho administrativo debe imperar el principio de seguridad jurídica. Ante el planteamiento del Juicio de Lesividad, destacan algunos aspectos del Código Fiscal de la Federación que en los años de su vigencia deja al descubierto que están redactados con una dicción que no tutela adecuadamente la garantía de seguridad y certeza jurídica de los particulares ante una resolución favorable. A continuación, se procede a poner de énfasis en los siguientes aspectos.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, que señala lo siguiente:

**“Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales”.**

Por su parte el artículo 207, tercer párrafo, de ese ordenamiento legal, textualmente señala:

“

**Artículo 207.**

...

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

...”

Como es de explorado derecho, la garantía de seguridad jurídica otorga certeza a los individuos de que su situación jurídica no será modificada más que por un procedimiento regular el cual necesariamente tiene que estar establecido en una disposición legal de manera previa, lo cual de ninguna manera se observa en los diversos 36 y 207 invocados.

Del análisis de los artículos 36 y 68 del Código Fiscal de la Federación se advierte, por una parte que la resolución favorable al particular goza de la presunción de legalidad que impide que sea modificada de mutuo propio por la autoridad administrativa y, por otra, que para lograr su nulidad la autoridad debe someterla a jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo en que el particular demandado pueda hacer valer lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, es decir, el particular no será víctima del abuso de autoridad para anular su resolución que le es favorable, dentro de un juicio donde se resolverá la validez o nulidad de dicha resolución.

**Tesis aislada**

**Materia(s): Administrativa**

**Novena Epoca**

**Instancia: Primera Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XV, Abril de 2002**

**Página: 470**

**Tesis: 1a. XXII/2002**

**“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA.** La resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, a que se refiere el citado precepto, consiste en el acto de autoridad que se emite de manera concreta y particular, y que precisa una situación jurídica favorable a una persona determinada, sin que de modo alguno se den o se fijen criterios generales que puedan o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos. Además, la mayoría de las veces, dicha determinación obedece a una consulta jurídica sobre una situación real, concreta y presente, que realiza el particular a la autoridad fiscal, por lo que al vincular a ésta no puede revocarla o modificarla por sí y ante sí, pues aquélla goza del principio de presunción de legalidad, de manera que debe someter su validez al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto en el precepto en cita”.

Sin embargo, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, viola la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que esta no se refiere en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablan entre las autoridades y los particulares, sino que deben contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, la autoridad no incurra en arbitrariedades, situación que no contempla el citado artículo, pues no precisa las consecuencias jurídicas que tendrá la sentencia de nulidad que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, no establece los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, ni especifica a partir de cuando se retrotraerán sus efectos, si es a la fecha de presentación de la demanda del juicio contencioso administrativo o a partir de que se emitió el acto de la autoridad administrativa, lo que esto genera una situación de incertidumbre jurídica para el particular, al dejar a la voluntad de la autoridad el determinar a partir de qué momento y por qué conceptos se modificará la resolución que le fue favorable.

Aunado a que la resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, a que se refiere el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, consiste en el acto de autoridad que se emite de manera concreta y particular, y que precisa una situación jurídica favorable a una persona determinada, sin que de modo alguno se den o se fijen criterios generales que puedan o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos. Dicha determinación goza del principio de presunción de legalidad, de manera que debe someter su validez al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Tesis aislada**  
**Materia(s): Constitucional Administrativa**  
**Novena Época**

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Abril de 2002

Página: 469

Tesis: 1a. XXI/2002

**“RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA FAVORABLE AL PARTICULAR EN RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL NO PRECISAR CUÁNDO SURTE EFECTOS SU NULIDAD O, EN SU CASO, POR QUÉ CONCEPTOS SE MODIFICARÁ, ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.** La garantía de seguridad jurídica a favor de los gobernados, prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un límite que el legislador debe respetar en las normas que emite, por lo que en ellas debe establecer todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo acatamiento sea jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación que esté destinado a realizar en la esfera jurídica del particular. Ahora bien, del análisis de los artículos 36 y 68 del Código Fiscal de la Federación se desprende, por un lado, que la resolución administrativa favorable al particular goza de la presunción de legalidad que impide que pueda ser modificada motu proprio por la autoridad y, por otro, que para lograr su nulidad la autoridad hacendaria debe someterla a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo en el que el particular demandado puede hacer valer lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, refutando las de la actora, es decir, el gobernado no será víctima del abuso de la autoridad para anular la resolución que le es favorable, dentro de un juicio en que exista igualdad procesal donde se resolverá la validez o nulidad de dicha resolución. Sin embargo, el citado artículo 36 no precisa las consecuencias jurídicas que tendrá la sentencia de nulidad que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, no establece los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, ni especifica a partir de cuándo se retrotraerán sus efectos, si es a la fecha de la presentación de la demanda del juicio de lesividad o a partir de que se expidió la respuesta a la consulta fiscal, así como tampoco establece qué conceptos incluye, esto es, si deberán presentarse declaraciones complementarias por impuestos omitidos, o si deberán cubrirse recargos o actualizaciones, o sólo por algunos, por lo que es indudable que es violatorio de la garantía de seguridad jurídica de referencia, pues se genera una situación de incertidumbre para el particular, al dejar a la voluntad de la autoridad el determinar a partir de qué momento y por qué conceptos se modificará la resolución que le fue favorable y con base en la cual pagó sus contribuciones”.

Por su parte, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en virtud de que va más allá de lo señalado en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que las autoridades podrán presentar la demanda de dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando pidan la **modificación o nulidad** de un acto favorable a un particular.

En sentido contrario el artículo 36 autoriza al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente a modificar, no nulificar las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular.

En esa virtud, es claro que el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular es limitativo, pues determina que sólo podrán ser **modificadas** por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, y por su parte el artículo 207 del mismo Código Tributario Federal señala que las autoridades fiscales podrán pedir la **nulidad** de resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular, en este sentido es evidente que se viola en principio los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por vulnerar la garantía de seguridad jurídica.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación es inconstitucional al establecer un procedimiento privativo de derechos adquiridos por particulares, derivado de resoluciones firmes, resueltas por autoridades administrativas, señalando que las resoluciones administrativas favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, cuya normativa viola la Carta Suprema al privar a los gobernantes de un derecho adquirido.

Entendiendo como derecho adquirido al acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario, a diferencia de la simple expectativa del derecho, la cual constituye una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.

En esta tesitura, el citado artículo 36 no señala en qué hipótesis las resoluciones administrativas favorables a un particular podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni el procedimiento que deberá seguirse para realizar tal afectación jurídica, y al omitir precisar las particularidades, dejándolas al arbitrio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya omisión legislativa deja a los particulares en estado de indefensión.

En efecto, dicho artículo señala que las resoluciones administrativas favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, cuyo precepto es por naturaleza disposición normativa de carácter enunciativo, por omitir señalar en qué casos, forma y procedimiento el Tribunal puede efectuar dicha privación de derechos, otorgándole a dicho órgano jurisdiccional la facultad de modificar a su arbitrio tales actos administrativos firmes, emitidos por la autoridad administrativa, en respeto al principio de legalidad que rige en nuestro país.

**Tercera Época.****Instancia: Segunda Sección****R.T.F.F.: Año XI. No. 121. Enero 1998.****Tesis: III-PS-II-153****Página: 13**

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

Ahora bien, dicho precepto, señala en forma por demás ambigua que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, sin especificar qué juicio deberá intentarse para realizar la privación de derechos mencionada por dicha norma, por lo que al realizar un estudio minucioso de diversos preceptos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, arribo a la conclusión que el Juicio de Lesividad no es el contencioso administrativo previsto por el referido Código Tributario Federal, toda vez que la sentencia que resuelva éste último solamente puede declarar la validez o nulidad de un acto de autoridad, más no la **modificación** de una resolución administrativa favorable a un particular.

Por otra parte, debemos destacar que el precepto identificado es inconstitucional, al otorgar facultad absoluta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para elegir los casos, la forma, el procedimiento y las consecuencias que puede ocasionar la modificación de una resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, al omitir prever dicha

normativa tales circunstancias, dejando en evidente estado de indefensión a los particulares ya que dicha atribución corresponde al Poder Legislativo.

Es de suma importancia mencionar que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación al igual que el 36, no señala en qué casos, forma y procedimiento puede la autoridad administrativa demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de una resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, lo que evidentemente afecta la seguridad jurídica de los gobernados, pues priva de los derechos adquiridos, mismos que ingresaron a su patrimonio, y en consecuencia, vulnera el estado de derecho al no determinar las reglas de procedencia del Juicio de Lesividad.

Cabe mencionar a manera de conclusión, que los multicitados artículos 36 y 207 del Código Federal Tributario, vienen a generar una inseguridad jurídica en todos los causantes, ya que, el particular beneficiado con un acto de autoridad favorable a sus intereses, no cuenta con la certeza de que esa resolución es plenamente válida, sino hasta después de los cinco años contados a partir de su emisión, que es cuando se puede considerar como firme y definitiva, de tal forma que mientras tanto toda la actuación del gobernado realizada con base a esa resolución favorable puede verse afectada en el transcurso de los cinco años siguientes, creando una total situación de inseguridad jurídica en perjuicio del particular, ya que puede ver truncado todo un proyecto de desarrollo, fundado en un derecho reconocido por la autoridad fiscal que después puede, en un término excesivo, pretender desconocer la validez de su acto, no obstante que en la mayoría de los casos, toda petición del particular es resuelta por funcionarios públicos peritos en la materia de la que se trata la consulta, petición o procedimiento, en las que, salvo que los argumentos y pruebas esgrimidas por el gobernado sean contundentes, resuelven en contra de los intereses del peticionario, por lo que resulta a todas luces como injusto e inequitativo que se les

conceda cinco años para alegar la nulidad de esa resolución, misma que como ya se dijo, es elaborada y revisada por personal capacitado y especialista en la materia de la que se trata, por lo que, otorgarle a la autoridad un término mayor que al particular para impugnar una resolución favorable a este último, es ilógico, contrario a todo principio de sentido común y por lo tanto al derecho que siempre atiende a la lógica, sentido común, igualdad, equidad y justicia.

Con lo anterior, se concluye que el Juicio de Lesividad, viola la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 Constitucionales, en consecuencia, es un inconstitucional.

## ***PROPUESTA DE REFORMA LEGAL***

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagran las garantías individuales, de las cuales emanan los principios jurídicos constitucionales que garantizan los derechos fundamentales de los gobernados, mismos que no podrán ser violados, coartados, ni restringidos por la actividad del Estado, a fin de otorgar plena **Seguridad Jurídica**.

Consecuentemente la soberanía como atributo del Estado, no es ilimitada, pues al ser el pueblo titular en el ejercicio de la misma, es quien decide su régimen dentro de un marco jurídico que él mismo crea y se obliga a no transgredir.

Así pues, las garantías constitucionales y específicamente aquellas que tutelan la Seguridad Jurídica, las encontramos contempladas en los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna, al establecer que los actos emitidos por las autoridades, deben contar con todos los requisitos de legalidad para que sean válidos y de esta forma produzcan sus efectos jurídicos, entre los requisitos se encuentra que sean emitidos por autoridad competente, en ejercicio o con motivo de sus funciones, que sean definitivos y que se encuentren fundados y motivados, creando en el contribuyente la garantía de seguridad jurídica.

Sin embargo, y respecto del juicio de lesividad, como ya se dijo al ser una prerrogativa únicamente a la autoridad su actuar es violatorio de la seguridad

jurídica del particular de un acto que le fue favorable, mediante un juicio donde no se establecen las reglas procesales aplicables.

Así, lo que afecta al particular con la promoción del juicio de lesividad es la incertidumbre con la que cuenta, pues la autoridad puede acudir a dicho juicio dentro del término de cinco años, sin cumplir con la garantía de seguridad jurídica, al ser unilateral su promoción, en comparación con los cuarenta y cinco días para interponer juicio de nulidad que tiene el particular para combatir las decisiones de las autoridades dictadas en su perjuicio, razón por la cual en concepto de quien expone el tema el juicio de lesividad que contempla el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, es violatorio de las garantías individuales contempladas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en consecuencia, mi propuesta legal es que se legisle un capítulo correspondiente al juicio contencioso administrativo interpuesto por las autoridades fiscales administrativas en contra de las resoluciones favorables al particular, estableciendo en el mismo los lineamientos y requisitos a que deba sujetarse dicha autoridad para demandar.

Por otro lado, en relación al factor tiempo que tiene la autoridad para acudir al juicio, se propone que un tiempo razonable para que la autoridad administrativa interponga demanda en contra de la resolución favorable; esto es se disminuya a tres años, y al particular se le den los noventa días para contestar la demanda término que se sugiere con la finalidad de evitar la inseguridad jurídica en que se coloca el gobernado, debido a la incertidumbre en que se encuentra sea porque la autoridad después de transcurridos cuatro o cinco años venga a revocar su resolución cuando esta ya ha producido todos sus efectos hacia el particular.

Término de tres años, que se le puede otorgar a la autoridad para acudir a juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a nulificar su resolución desfavorable, sea, porque que al ser emitida, los hechos no se realizaron; fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las

debidas, toda vez que la autoridad administrativa por sí sola no las puede revocar, ya que el término de cuarenta y cinco días que tiene el particular contados a partir del día siguiente de su notificación para interponer juicio de nulidad, no sucede con la autoridad pues a esta nadie le notifica la resolución que ha de impugnar, en esa tesitura, los tres años es un tiempo prudente para que se avoque a estudiar las resoluciones que le fueran desfavorables.

Quizá surge la interrogante de ¿porque tres años? Al respecto se señala que se consideran este término, en virtud de aquellos establecidos en el propio Código Fiscal de la Federación, al tenor como lo establece el artículo 97 en el capítulo segundo, de los delitos fiscales, que establece que si un funcionario o empleado público participa en la comisión de un delito fiscal, la pena por el delito que resulte se aumentará de tres meses a tres años de prisión.

En conclusión del tema propuesto, y bajo los razonamientos y consideraciones expuestas en capitulo que antecede, propongo que se derogue el artículo 36 y se legisle un capítulo concerniente al juicio de lesividad, donde se establezca las reglas mediante el cual las autoridades fiscales y administrativas se sometan a jurisdicción y puedan nulificar las resoluciones lesivas a la Administración, dentro del término de tres años, cumpliendo con las garantías individuales que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En esta tesitura se propone el siguiente capítulo relativo al juicio de lesividad.

## **CAPITULO XII DEL JUICIO DE LESIVIDAD**

**ARTICULO 264.** Cuando las autoridades administrativas autoras de un acto administrativo lesivo a los intereses públicos de carácter económico pero favorable a los particulares, podrán demandar la anulación de dicha

resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el plazo de tres años, contados a partir de la fecha en que se hubiere dictado.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente.

Se entiende por juicio de lesividad, el acto administrativo que daña, afecta o lesiona a la Administración Pública, en materia fiscal o administrativa, sea porque no se haya aplicadó la ley al caso concreto, la haya aplicado mal o haya dejado de aplicar la correcta; o bien, se apreciaron en forma indebida los hechos que la motivaron

**ARTICULO 265.** La demanda deberá indicar:

- I. La autoridad que dictó la resolución impugnada, o bien el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública competente y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la sede de la Sala Regional.
- II. El nombre del demandado y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente.
- III. La resolución favorable al particular que se impugna.
- IV. Los preceptos legales que no se hayan aplicado al caso concreto, o se hayan dejado de aplicar de forma correcta; o bien, los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.
- VI. Los conceptos de impugnación.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones III y VI, el Magistrado Instructor desechara por improcedente la demanda interpuesta. si se omiten los datos previstos en las fracciones I, IV y V, el Magistrado Instructor requerirá a la autoridad para que los señale dentro del termino de tres días aperciéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En la demanda las autoridades no podrán cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

**ARTICULO 266.** La autoridad deberá adjuntar a su demanda:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.
- II. La resolución donde conste el acto impugnado.
- III. Las pruebas documentales que ofrezca.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá a la autoridad administrativa para que los presente dentro del plazo de cinco días.

### **CAPITULO XIII DE LA CONTESTACION**

**ARTICULO 267.** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los noventa días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Si no se produce la contestación a tiempo o esta 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.

Cuando los demandados fueren varios el termino para contestar les correrá individualmente.

**ARTICULO 268.** El demandado en su contestación de la demanda expresara:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que la autoridad apoya su demanda.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial, se precisara el nombre y domicilio del perito. Sin este señalamiento se tendrá por no ofrecida dicha prueba.

**ARTICULO 269.** El demandado deberá adjuntar a su contestación:

- I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para la autoridad.
- II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- IV. Las pruebas documentales que ofrezca.

#### **CAPITULO XIV DE LOS INCIDENTES**

**ARTICULO 270.** En el juicio de lesividad solo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.

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

Recibido el expediente por la sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la sala regional requerida la acepta, comunicara su resolución a la requirente, a las partes y al presidente del tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al presidente del tribunal.

Recibidos los autos, el presidente del tribunal los someterá a consideración del pleno para que este determine a cual sala regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a sala diversa, ordenando que el presidente del tribunal comunique la decisión adoptada, a las salas y a las partes, y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una sala este conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el presidente del tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del pleno del tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el presidente del tribunal podrá pedir informe a la sala regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al pleno.

Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

La acumulación se tramitará ante el Magistrado Instructor que este conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. Dicho Magistrado, en el plazo de diez días, formulará proyecto de resolución que someterá a la sala, la cual dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

## **CAPITULO XV DEL CIERRE DE LA INSTRUCCION**

**ARTICULO 271.** El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que

tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

## **CAPITULO XVI DE LA SENTENCIA**

**ARTICULO 272.** La sentencia se pronunciara por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulara el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

**ARTICULO 273.** La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

## ***CONCLUSIONES***

**Primera.-** Todo acto administrativo perfecto es aquel emitido por la autoridad competente con motivo y en ejercicio de sus funciones, debidamente fundado y motivado, lo que implica seguridad jurídica.

**Segunda.-** Todo juicio debe ser regido por diversos principios procesales, como son: el de igualdad procesal, economía procesal, bilateralidad de la instancia, publicidad, escritura y oralidad.

**Tercera.-** Las resoluciones que crean derechos a favor de los particulares pueden ser nulificadas mediante juicio de lesividad interpuesto por las autoridades administrativas.

**Cuarta.-** El juicio de lesividad se trata de un proceso jurisdiccional tributario en que la autoridad administrativa es la actora, juicio al que acude combatiendo una resolución favorable al particular, la cual, se estima lesiva a los intereses públicos, pero que no puede revocar motu proprio, porque la resolución que impugna goza del principio de presunción de legalidad, por lo que si pretende su nulidad debe substanciar dicho juicio.

**Quinta.-** En todo juicio debe observarse la igualdad procesal que existe para cada una de las partes, sin importar la calidad de cada una de ellas, y en el

juicio de lesividad no se cumple con dicha igualdad que demanda todo juicio, en consecuencia, es evidente que se viola el principio de igualdad procesal.

**Sexta.-** El juicio de lesividad viola la garantía constitucional de seguridad jurídica a favor de los gobernados misma que constituye un límite que el legislador debe respetar, por lo que debe cubrir todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo acatamiento sea jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera jurídica del gobernado, que esté destinado a realizar.

**Séptima.-** La resolución administrativa favorable al particular goza de la presunción de legalidad que impide pueda ser modificada motu proprio por la autoridad y que para lograr su nulidad, la autoridad administrativa debe someterla a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio de lesividad en el que el particular demandado puede hacer valer sus defensas.

**Octava.-** Debe existir una regulación jurídica, donde se establezcan los requisitos, condiciones y elementos cuyo acatamiento sea necesario para que el acto de autoridad produzca válidamente la esfera jurídica del particular.

## ***BIBLIOGRAFIA***

1. ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1988.
2. ARRIOJA Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal, 11ª ed., Ed. Themis, México, 1996.
3. ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1988.
4. BOETA Vega, Alejandro. Derecho Fiscal Primer Curso: Preguntas y Respuestas, 2ª. ed., Ed. Contables y Administrativas, México, 1992.
5. BRISEÑO Sierra, Humberto. Derecho Procesal fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos, 2ª ed, Ed. Porrúa, México, 1990.
6. CARNELUTTI, Francesco. Sistema de Derecho Procesal Civil, trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1994, T.I.
7. COUTURE Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Ediciones Desalma.
8. CARRASCO Iriarte, Hugo. Lecciones de Practica Contenciosa en materia Fiscal, 5ª ed, Ed. Themis, México, 1995.
9. \_\_\_\_\_. Derecho Fiscal Constitucional, 2ª ed., Ed. Harla, México, 1993.
10. DIAZ González, Luis R. Tribunal Fiscal de la Federación Ley Orgánica comentada, 2ª ed, Ed. Contables y Administrativas, México, 1992.
11. ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. Juicio de Lesividad y otros estudios, Porrúa, México, 2002.
12. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 7ª ed., Ed. Porrúa, México., 1989.

13. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1988.
14. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. La Sentencia administrativa, su impugnación y efectos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.
15. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, 2ª ed, Ed. Porrúa, México, 1997.
16. LOMELI Crezeo, Margarita. Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1984.
17. LUCERO Espinoza, Manuel. Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 5aed, Ed. Porrúa, México, 1998.
18. MARGAIN Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 10ª ed, Ed. Porrúa, México, 1991.
19. MARGAIN Manautou, Emilio. El recurso Administrativo en México, 2ª ed, Ed. Porrúa, México, 1992.
20. NAVA Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
21. OVALLE Fabela, José. Teoría General del Proceso, 4ª ed., Ed. Harla, México, 1997.
22. \_\_\_\_\_. Garantías Constitucionales del Proceso, McGraw-Hill, México, 1996.
23. PONCE Gómez, Francisco. Derecho Fiscal, 3ª. ed., Ed. Banca y Comercio, México, 1998.
24. REUNION NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El procedimiento Contencioso Administrativo, Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Agosto, México, 1995.
25. SANCHEZ León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, 8ª. ed., Ed. Cárdenas, México, 1997.
26. SANCHEZ Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en materia administrativa, 2ª ed., México, 1999.
27. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 14ª ed., Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1987.

***FUENTES NORMATIVAS***

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal de la Federación.
- 3.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 4.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.