



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**ARAGÓN**

**EL JUICIO DE LESIVIDAD EN EL  
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO MEXICANO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
CHRISTIAN IRVING MENDOZA ALZÚA**



**SAN JUAN DE ARAGÓN A 22 DE ENERO DEL 2007**



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

A DIOS QUIEN ME HA ILUMINADO PARA QUE YO SEA UNA PERSONA DE BIEN Y SEGUIR SU EJEMPLO ES LA META.

A MIS PADRES CON MI ETERNA GRATITUD EL LIC. JUAN MENDOZA YARCE Y MI QUERIDA MADRE LILIA ALZUA QUIEN CON SUS EJEMPLOS Y DEDICACIONES HAN SIDO LAS PERSONAS QUIEN YO ADMIRO, RESPETO Y AMO EN ESTA VIDA, ADEMÁS PARA MI SON EJEMPLO DE VIDA.

A MIS HERMANOS QUERIDOS JUAN ALBERTO, MICHAEL J. ESTEFANIA Y CINDY QUE ME VIERON CRECER COMO PERSONA Y FORMAN PARTE MUY IMPORTANTE DE MI SER.

A MIS SOBRINOS AXEL Y DAYAN NAHOMI QUIEN CON SU SIMPATÍA Y TERNURA HAN SABIDO GANAR MI CORAZÓN.

A MIS ABUELOS, TÍOS Y PRIMOS QUE SIEMPRE ESTARÁN PRESENTES EN MI SENDA.

A LA MAESTRA EN DERECHO  
JANETT YOLANDA MENDOZA  
GANDARA QUIEN CON SU CONSEJO,  
MOTIVACIÓN Y PACIENCIA  
HICIERON POSIBLE ESTE TRABAJO,  
GRACIAS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO, FACULTAD  
DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN,  
QUIEN ME BRINDO LA OPORTUNIDAD  
DE REALIZARME COMO  
PROFESIONISTA Y CULMINAR UN  
PROYECTO QUE HABÍA  
VISLUMBRADO DESDE NIÑO,  
GRACIAS.

A TODOS Y CADA UNO DE LOS  
MAESTROS QUE IMPARTEN  
CÁTEDRA EN ESTA FES ARAGÓN, YA  
QUE SIN ELLOS SERIA DIFÍCIL  
LOGRAR LA META, GRACIAS.

A TODOS Y CADA UNO DE MIS  
COMPAÑEROS DE LA GENERACIÓN  
2002-2006 SIN MENCIONAR NOMBRES  
PARA NO HERIR SUSCEPTIBILIDADES  
CON ADMIRACIÓN, RESPETO Y  
GRATITUD.

# EL JUICIO DE LESIVIDAD EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO

INTRODUCCIÓN _____	1
--------------------	---

## CAPÍTULO I ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1 Justicia Administrativa _____	3
1.1.1 Antecedentes de la Legislación Contenciosa Administrativa en México _____	5
1.2 El Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano ____	20
1.3 Evolución del Juicio de Lesividad en el Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano _____	25
1.4 El Futuro del Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano _____	28
1.4.1 Ley Fauzi Hamdan _____	28
1.4.2 Ley David Jiménez _____	29

## CAPITULO II EL JUICIO DE LESIVIDAD

2.1 Concepto _____	31
2.2 Naturaleza Jurídica _____	34
2.3 Fundamento Jurídico _____	35
2.3.1 Fundamento Teórico Doctrinal _____	36
2.3.2 Fundamento Legal _____	38
2.3.3 Fundamento Constitucional _____	38
2.3.4 Código Fiscal de la Federación y Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo _____	39
2.3.5 Legislación General _____	42
2.4 Presupuestos de Procedencia _____	45

2.4.1	Resoluciones Favorables _____	45
2.4.2.	Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa _____	53
2.5	Las Partes en el Proceso _____	55
2.5.1	Juzgador _____	56
2.5.2	Demandante _____	56
2.5.3	Demandado _____	57
2.5.4	Tercero Coadyuvante _____	57
2.5.5	Secretaria de Hacienda y Crédito Público _____	58
2.6	Cualidades de la Sentencia _____	59
2.6.1	Causales de Nulidad _____	60
2.6.2	Efectos de la Sentencia _____	62

### **CAPÍTULO III**

#### **SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

3.1	Oportunidad para Interponer el Juicio _____	64
3.2	Demanda _____	67
3.2.1	Requisitos _____	68
3.2.2	Documentos Anexados _____	71
3.3	Contestación de la Demanda _____	73
3.3.1	Requisitos _____	73
3.3.2	Excepciones y Defensas _____	76
3.3.3	Reconvención _____	78
3.4	Sentencia _____	82
3.4.1	Contenido de la Sentencia _____	83
3.4.2	Impugnación de la Sentencia _____	84
3.4.3	Juicio de Amparo Directo _____	85
3.4.4	Recurso de Revisión _____	86

**CAPÍTULO IV  
LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO  
13 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

4.1	Principios Constitucionales _____	90
4.1.1	Garantía de Audiencia _____	90
4.1.2	Fundamentación y Motivación de los Actos y Resoluciones Fiscales _____	92
4.1.3	Seguridad Jurídica _____	92
4.1.4	Certeza Jurídica _____	94
4.2	Principios del Proceso _____	95
4.2.1	Principio de Igualdad de las Partes en el Proceso _____	95
4.2.2	Principio de Equidad _____	98
4.3	Extinción de las Obligaciones Fiscales _____	99
4.3.1	Prescripción _____	100
4.3.2	Caducidad _____	102
4.4	Crítica al Artículo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo _____	107
	<b>CONCLUSIONES</b> _____	114
	<b>PROPUESTA</b> _____	118
	<b>FUENTES CONSULTADAS</b> _____	122

## INTRODUCCIÓN

La Administración Pública es la entidad del Estado, encargado de regular y hacer funcionar a la sociedad en su papel de supra a subordinación con respecto al poder de mando ejercido sobre los gobernados. La rama del derecho que dedica a estudiar a la Administración Pública, es el Derecho Administrativo. Dicha rama de derecho público, a su vez, se ha clasificado en otras disciplinas jurídicas, con el objeto de estudiar más específicamente diversas situaciones sociales como el pago de impuestos, el comercio exterior, la seguridad social, etc. Dentro de ésta última subclasificación, encontramos a las disciplinas jurídicas que han motivado la realización de este estudio; el Derecho Fiscal y el Derecho Procesal Fiscal.

Para tal efecto iniciaremos estudiando el Procedimiento Contencioso Administrativo de la cual emana el Juicio de Lesividad para determinar desde que momento se aplica en nuestro país y bajo que circunstancias nace, llegando finalmente a conocer cuando surge el Juicio de Lesividad dentro de este. Pues como mencionan los doctrinarios; no se puede entender con exactitud el significado de una norma si se estudia aislada de los precedentes históricos.

En tales circunstancias, estudiaremos el Juicio de Lesividad que actualmente se encuentra contenido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que es una ley de reciente creación y para ser más específicos entro en vigor el primero de enero del año 2006. Con ello observaremos cual es su fundamento legal y cual es la manera en que se desarrolla, pero como sabemos que la codificación de esta institución jurídica es efímera compaginaremos el análisis de dicho ordenamiento con lo que ha señalado al respecto la doctrina.

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

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

Aunado a lo anterior, comprobaremos a través de la evidencia práctica, cual es la efectividad y la vigencia del Juicio de Lesividad a través de tesis jurisprudenciales emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### 1.1 Justicia Administrativa

El Estado, entendido como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, donde el poder público en su papel de poder de mando originario,<sup>1</sup> es el encargado de obtener sus fines (justicia y bien común). El estado de derecho en que vivimos en la actualidad, ha provocado una mayor intervención del gobierno a través de las actividades administrativas realizadas por la administración pública. El problema surge cuando, a consecuencia de dichas actividades, se lesionan los intereses de los particulares. Es así como toma vigencia la búsqueda de la justicia administrativa en el desarrollo de nuestra sociedad como uno de los valores jurídicos primordiales al igual que el bien jurídico y la seguridad jurídica.<sup>2</sup>

Surge en el siglo XIX con los movimientos liberales posrevolucionarios franceses, con lo que se intentaba lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público – la administración en este caso –. De ahí en adelante, se han buscado los mecanismos para lograr una verdadera igualdad entre gobierno y gobernados, y evitar que la justicia administrativa se defina como menciona el Maestro Fix Zamudio, el que domina y no el que tiene el mejor derecho.<sup>3</sup>

Es además el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.<sup>4</sup> La mayoría de los autores coinciden en que la justicia administrativa, es una figura indispensable en el derecho administrativo (lato sensu), que se traduce en el fin último de los medios de control jurisdiccionales del acto administrativo como las leyes de procedimiento administrativo, los recursos internos, el Ombudsman,<sup>5</sup> etc.

---

<sup>1</sup> PORRÚA, Francisco, Teoría del Estado. Trigésima cuarta ed. Ed. Porrúa. México 1999, p.14

<sup>2</sup> MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Ed. UNAM. México 2003, p. 172

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México 2001. p.758

<sup>4</sup> Ídem p. 753

<sup>5</sup> MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Ed. UNAM. México 2003, p. 168

Aunado a lo anterior, encontramos a la jurisdicción administrativa como especie de la justicia administrativa, siendo otro de los medios que tiene la autoridad para mantener la justicia dentro de su interacción con el gobernado.

Hoy en día, el Procedimiento Contencioso Administrativo es el principal proceso judicial de la jurisdicción administrativa mexicana. A mayor abundamiento, podemos entender el objetivo de la jurisdicción administrativa de la siguiente forma:

“El objetivo que persigue la jurisdicción contencioso administrativa en un Estado de Derecho, pues al someterse a ella todas las controversias de hecho y de derecho surgidas en torno a las actuaciones públicas sujetas al Derecho Administrativo, se le está encomendando, por un lado, la tutela de las posiciones subjetivas y, por el otro, la defensa de la legalidad como expresión de los intereses generales que la actuación administrativa debe satisfacer”<sup>6</sup>

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

Si bien es cierto que el Juicio de Lesividad refleja totalmente el apego de la administración pública al respeto por la justicia, pensamos que la justicia, originada por las soluciones de este tipo de juicios, se encuentra viciada de origen. Lo anterior se sostiene cuando advertimos que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver en definitiva un juicio de lesividad, están aplicando un precepto que a nuestro parecer se encuentra afectado por una inconstitucionalidad, la cual finalmente evitará que prevalezca la justicia. En consecuencia, el Juicio de Lesividad podría cumplir materialmente con el objetivo de mantener la justicia sin embargo, formalmente nos parece que está siendo deficiente, lo cual demostraremos en los capítulos subsecuentes. Haremos en breve una sinopsis del juicio de lesividad en México así como su evolución histórica que a sufrido este a través del tiempo, en el siguiente punto relacionado a esto.

---

<sup>6</sup> MARTIN QUERALT, Juan et al y otros. Curso de derecho financiero y tributario. 13ª ed. Tecnos. Madrid 2002, p. 565

En el desarrollo de la Justicia Administrativa en nuestro país, el antecedente más remoto que encontramos después de la conquista lo tenemos en las audiencias reales de las indias que constituían los organismos encargados de oír jurídicamente la apelación, recurso o reclamación presentados por las partes agraviadas por un acto o decreto del Virrey o del gobernador. Contra las resoluciones que emitieren dichas audiencias existe la instancia a favor de virreyes o gobernadores de inconformarse siendo el tribunal competente el Real Consejo de Indias. Es oportuno aclarar que en la justicia administrativa imperante en la época colonial, existía una etapa en la que la confusión de poderes daba lugar a que dicha justicia no encontrase aún su plena autonomía. Pero todo ello y más lo hablaremos en seguida.<sup>7</sup>

### **1.1.1 Antecedentes de la legislación Contenciosa Administrativa en México**

La Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejercicio y Providencia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid, en el año 1786, conservó el régimen anterior, y sólo creó la Junta Superior de Hacienda que consistía en un tribunal de apelación especial que resolvía los asuntos contenciosos en que se ventilaban contiendas sobre las rentas o el real erario, posteriormente la constitución de Bayona que en su articulado reúne en el Consejo del Estado, las funciones de administrador y juzgador, modelo de una justicia retenida, que significa que las relaciones que emitiese eran verdaderos proyectos que eran revisados por el titular del ramo y según Antonio Carrillo Flores, fue el primer cuerpo legal que señala la existencia de lo Contencioso Administrativo en nuestro país.<sup>8</sup>

En la lucha de México por su Independencia, aún no se conoce el Contencioso Administrativo (1808 - 1812).

En la Constitución de Cádiz, misma que fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, señalaba que los tribunales o los jueces no podrían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, no obstante dentro de las disposiciones contenidas en dichos ordenamientos constitucionales no era posible enjuiciar al Poder Ejecutivo o administrador depositado en la persona del Rey (España) Virrey (Nueva España), pues se decía que era sagrado e inviolable, y no podía estar sujeta a la responsabilidad de quien tenía que cuidar que se administre pronta y completamente la justicia.

---

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo. Cuarta ed. Ed. Porrúa. México 1999, p. 28

Al presentarse la insurgencia, que llevo a nuestro país a su independencia, se dictaron leyes que buscaban encontrar una nueva estructura jurídica y que usualmente reflejaba el pensamiento de la época, pero en la mayoría se contemplaba aún al Contencioso-Administrativo. Así en los “Elementos Constitucionales” de Ignacio López Rayón, se habla de tres poderes, a saber:

“Aunque los tres poderes legislativos, ejecutivo y judicial son propios de la soberanía, el legislativo lo es interrante que jamás podrá comunicarlo”.<sup>9</sup>

División estricta que impide la existencia de un Contencioso Administrativo, de tipo francés, en el cual el organismo jurisdiccional competente para conocer de controversias administrativas se sitúa en el Poder Administrador o Ejecutivo.

Posteriormente en “Los 23 Puntos dados a la Constitución” por José María Morelos y Pavón, en el Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, se conserva la idea de la separación de poderes en el documento llamado “Sentimientos de la Nación”.

Ya en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 el “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”, acoge así mismo la idea de la división de poderes al señalar, que son los tribunales de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los particulares. Lo cual impedía la radicación de un tribunal en la esfera del ejecutivo. Ya no se reconocía la existencia de la materia Contenciosa-Administrativa, pues el Supremo Tribunal de Justicia, solo conocía causas civiles y penales.

Consumándose el movimiento independentista, y dictada el Acta de Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821, se instaló un Congreso Constituyente que implantó las bases jurídicas a la nación que recién había nacido, así al quedar instaurado emitió las “Bases Constitucionales aceptadas por el segundo Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1822”, en las cuales se reconoció la división de poderes, lo que impedía la creación de tribunales dentro de la esfera administrativa.

---

<sup>9</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1983. Novena Segunda Edición Ed. Porrúa, México 2003, p. 56

Transcurría el año de 1823 cuando disuelto el Congreso Constituyente se creó en su lugar el llamado “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano” como un cuerpo de leyes que regulaban la vida jurídica de la nación joven. En los cuales en estos no se hablaba y no existían juzgados *ex profeso* para ventilar las controversias de orden Contenciosa-Administrativa, por parte del ejecutivo que en este tiempo fue representado por una monarquía plasmada en el Emperador Agustín de Iturbide. “El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, que como jefe supremo del Estado, su persona es sagrada e inviolable y solo sus ministros son responsables de los actos de gobierno, que autorizan necesaria y respectivamente para que tengan efecto”.

Por lo cual podemos observar que la anterior afirmación sirve de base para señalar que son los atisbos, los primeros asomos de un procedimiento Contencioso-Administrativo, donde se ventilara la legalidad de las resoluciones dictadas por aquellos “Secretarios de Estado y despacho” no obstante, éste fué un cuerpo legal de efímera existencia, ya que aprobado en febrero de 1823, en marzo de ese mismo año el congreso volvía a reunirse, ante el cual el Emperador Agustín de Iturbide abdicaba.

El constituyente reinado presentó un proyecto de Constitución llamada “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”. Esta disposición puede hacernos pensar en una ley del Contencioso administrativo para las funciones del ejecutivo o en todo caso ser uno de los antecedentes más remotos de la Ley de Responsabilidades para los funcionarios públicos, no obstante en forma desafortunada, estas bases no llegaron a probar su bondad y el congreso fue reconocido sólo como convocante más no constituyente y en tal situación solo convocó a nuevas elecciones para un Nuevo Congreso.

El Nuevo Congreso instaurado y erigido inicio sus labores el 5 de noviembre de 1823, y aprobó el 31 de enero de 1824, el “Acta Constitutiva de la Federación”, considerada como el anticipo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. La Carta Magna de 1824 no consiguió ningún precepto que nos hiciera pensar en una concepción distinta del procedimiento Contencioso Administrativo, que hasta entonces no se había reconocido plenamente.

Debido a la lucha política que se suscitaba entre el partido conservador y el partido liberal, el primero propugnaba la reforma radical del gobierno pretendiendo el centralismo, mientras que el segundo aceptaba la idea del cambio y reforma de la constitución pero sobre el principio de no cambiar la base del gobierno federal, convertidas las Cámaras Legislativas de la Constitución de 1824 en Congreso Constituyente emitieron los proyectos de Bases Constitucionales, que a su vez aprobados en 1835 se instauraron “Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835” que terminó con la forma de gobierno que se adoptó en la constitución de 1824 para tomar la forma centralizada de gobierno, estas bases constituyen el primer precedente que instituye el Procedimiento Fiscal en el Derecho Nacional. No obstante el tribunal que conocerá de los asuntos contenciosos en materia de Hacienda Pública no estaría comprendido en el ámbito del ejecutivo conforme a la idea francesa, sino en el judicial afirmación tal, que prohíbe la reunión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en ningún caso y bajo ninguna circunstancia.

El constituyente persiguió su labor a pesar de los disturbios que sufría el país con la guerra que escenificaba en Texas y tuvo como resultado una Constitución Centralista, que según opinión del maestro Jorge Sayeg Helú constituyó “la consolidación de las clases privilegiadas” documento que se nombro “Leyes Constitucionales” más conocido como “Constitución de las Sietes Leyes”, el cual se aprobó el 21 de diciembre de 1836, entregándose el 30 del mismo mes y año, su texto al gobierno.

Asimismo se dispuso en leyes dictadas, una el 20 de enero de 1837 expedida por el Presidente interino Don José Justo Corro y el otro el 20 de noviembre de 1838 dictado por el Presidente Don Anastasio Bustamante, el regular la facultad económica coactiva para realizar la recaudación y cobró de los créditos pendientes, así la primera autorización de los Ministros de Tesorería General de la República, los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, los Administradores y en general a todo empleado encargado de la recaudación de la renta, contribuciones deudas del erario con responsabilidad directa pecuniaria, para ejercer dichas facultades.

Con las Bases de Tacubaya de 1841, se celebraron dos proyectos de constitución, el 26 de agosto de ese mismo año se dio lectura en el congreso al primer proyecto así como a los votos particulares que formaron miembros de la comisión que fueron Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. Ambos proyectos coincidían como forma de gobierno en la de una República popular y representativa, pero debido a la pugna entre el partido liberal que propugnaba por el sistema federal del gobierno y el partido conservador que se inclinaba por la forma centralista, se optó por no añadir la palabra federal.

Hubo una gran reacción de inconformidad ante tal proyecto, tanto por parte de la opinión conservadora como del gobierno mismo, la cual llegó al extremo de impedir a los miembros del Congreso, por la fuerza pública, reunirse en el salón de sesiones y haciéndolo en un caso, los congresistas suscribieron una altiva protesta por conducto de su presidente Francisco Elorriaga, que solo el departamento de Querétaro secundó sin éxito alguno, la actitud del congreso que así desaparecía. Conforme al primer proyecto de constitución no era factible la existencia de un Tribunal Administrativo enmarcado en el Poder Ejecutivo.

No obstante no se desconoció la materia Contenciosa-Administrativa, pues se distribuye su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores. En votos particulares formulados por la minoría de la Comisión, se insiste en forma estricta en la división de poderes y se entrega en forma exclusiva a la competencia de la Suprema Corte de Justicia la solución de la materia que nos ocupa, encontrándose relevante el hecho de que por primera vez se encuentre una división en lo que atañe a el procedimiento contencioso estrictamente administrativo, de el Procedimiento Fiscal, entendiéndose por este último, la resolución en la vía jurisdiccional de los actos que se producen en el ejercicio de las atribuciones fiscales.

Debido fundamentalmente a las vicisitudes de la época, se suceden cambios continuos, en los que se suben a la silla presidencial, el Presidente interino Valentín Canalizo, posteriormente el General Herrera, que es derrocado a la vez, por Paredes, proclamando el Plan de San Luís Potosí, quien convoca a un nuevo congreso, más ninguna labor fue posible realizar por este nuevo organismo, pues se verifico el pronunciamiento del general Don Mariano Salas, que tomaba como bandera el restablecimiento de la constitución de 1824 y se inclina por el Congreso Constituyente, que cumpliría con el funcionamiento de ser un Congreso Ordinario iniciando sus trabajos e incluyéndose entre los miembros de dicha comisión, distinguidos juristas como Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero, Crescencio Rejón, Joaquín Cardoso, Pedro Zubieta.

De la labor congresista se originaron dos proposiciones, la primera por la que propugnaba Rejón, Cardoso y Zubieta, se inclinaba por restablecer la Constitución de 1824, y su posterior reforma. En otro proyecto que realizó el distinguido jurista Mariano Otero y, que expuso su votó particular con el nombre de “Acta Constitutiva y de Reforma”, aporta un valiosísimo precedente para el Derecho Nacional pues constituye el origen de nuestro juicio de garantías. El cual fue concebido el artículo 25 de la mencionada Acta. Según el proyecto de reforma a la Constitución de 1824 de 5 abril de 1847 que presentó su autor, al congreso constituyente. Al ser discutida el Acta en el seno del Congreso, fue sanciones el 18 de mayo de 1847, y promulgada el 21 del mismo mes, sin que sufriera modificaciones sustanciales.

No es necesario recordar que el Juicio de Amparo constituye un instrumento de protección constitucional, y por ende, de legalidad, por lo que con este aspecto se garantiza la conducta legal de la administración y del juez administrativo frente a los derechos de los administrados.

Durante el año de 1583 y vuelto Santa Anna a la presidencia de la República fueron elaboradas, debido a la pluma de Don Lucas Alamán las “Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, promulgadas el 22 de abril de ese año.  
10

El nuevo cuerpo legal que fue suscrito entre otras personas por distinguidos juristas entre los que mencionamos a Lucas Alamán. Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro Tamariz. Crean mediante el mismo y junto al Procurador General de la Nación del Consejo de Estado, cuya función primordial fue la de un cuerpo consultivo para los distintos ministerios del gobierno, posteriormente se convierte en un instrumento preparador de leyes y órganos dirimidor de los negocios contenciosos administrativos el cual se constituye como un símil del Consejo de Estado Francés, al que por la Ley del 24 de mayo de 1872, se le otorga en Francia la Facultad de dirimir los litigios administrativos.

Dentro de este marco legislativo es de importancia radical el destacar la “Ley para Arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853”, cuyo autor fue Don Teodosio Lares, jurista de relevancia, que destaco entere sus contemporáneos, entre otras obras, a él se debe la Ley sobre Bancarrotas del 31 de mayo de 1853 y el primer Código de Comercio Mexicano de 27 de mayo de 1854.

Esta Ley establece un consejo de Estado como tribunal administrativo y un proceso Contencioso Administrativo de justicia retenida, y constituye dentro del presente estudio del Contencioso Administrativo en su evolución general el primer precedente de un tribunal administrativo, que en lo particular y para el estudio de la evolución de los tribunales administrativos, es un precedente importantísimo, nos referimos al Consejo de Estado creado por la Ley Lares que parte de una premisa fundamental para el sistema Jurídico-Administrativo francés.

---

10 CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. El cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal Federal, cuarta ed. Ed. T.F.F, México 2000, pág. 33

Fue el reglamento de la Ley el encargado de explicar el contenido de cada región y fijar los aspectos que dan lugar a cuestiones administrativas o Contenciosas-Administrativas. Así para delimitar la competencia del Consejo del Estado en cada materia Contenciosa-Administrativa, y las dudas que de estas hubiera, se estableció un Tribunal de Conflictos que como el francés, resolviera los conflictos de atribución entre las autoridades administrativas y judiciales.<sup>11</sup>

Ya durante el año de 1853 al publicarse la “Ley Orgánica de los jueces y tribunales de Hacienda”, de 20 de septiembre de ese mismo año, se establecieron juzgados especiales de Hacienda, que sustituyeron a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y se fijó una amplísima competencia. Dicha competencia resultaba de tan gran amplitud que intervenían en todos los negocios judiciales, civiles o criminales en los cuales tengan interés el Fisco o el Erario Federal, Estatal o Municipal, de algunos delitos fiscales, tales como contrabando y falsificación de papel sellado, e inclusive de otros ilícitos como falsificación de monedas, billetes de banco, faltas oficiales y de subalternos de los negocios en los que se demande a la Administración y sus agentes y dependencias.

Asimismo se organizaron los Tribunales Superiores de Hacienda como jueces de segunda instancia para los negocios de la primera, órganos jurisdiccionales que también conocían de la primera instancia en asuntos como el de responsabilidad contenciosa criminal de los jueces de Hacienda. Finalmente la tercera y última instancia en todos los negocios se estableció para la Suprema Corte de Justicia.

---

11 Ídem. ob.cit. p. 42

Ya en la Presidencia Don Ignacio Comonfort, se expide durante su mandato el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" del 15 de mayo de 1856, que en esta teoría tuvo vigencia hasta la promulgación de la constitución de 1857, este cuerpo legal presencia la materia Contenciosa Administrativa sin variación de importancia respecto a los cuerpos ya estudiados, delega a la suprema Corte de Justicia la competencia de conocer los reclamos promovidos por particulares que demanden una concesión de la autoridad y conoce de las disputas que se suscitan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes.

Posteriormente se realiza la convocatoria que el 16 de octubre de 1855, fuera lanzada la reunión del Congreso Constituyente de 1856, cuya labor había de encontrar su feliz término en el óptimo fruto del Pensamiento Liberal de la época, que fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1856, en la cual el Contencioso Administrativo queda en la competencia de los Tribunales Federales.

En definitiva, podemos afirmar que la materia Contenciosa Administrativa dentro de la Constitución de 1857, correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el Poder Judicial, tales como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y Tribunales de Distrito, previendo que la terminación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales deberá respetar en todo tiempo las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

Posteriormente, cuando en 1864 se erige el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, aparece el 10 de abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que pretendía una Monarquía moderada hereditaria como forma de gobierno y que crea un Consejo de Estado que pretendía realizar funciones legislativas, dentro de este ordenamiento singular de nuestra historia jurídica la materia contenciosa-administrativa se previó a cargo de los consejos departamentales que exiliaban a los prefectos como delegados del Emperador a la administración de los departamentos que el Gobierno les encomendara.

Al inicio del siglo XX, cuando el 14 de septiembre de 1916, el primer jefe del ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza expide el “decreto Reformador del Plan de Guadalupe”, que convoca a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente, que en principio únicamente había de ocuparse del proyecto de reformas de la Constitución de 1857, y con posterioridad fue desbordada esa labor para promulgar el 5 de febrero de 1917, la Constitución que nos rige en la actualidad y que constituye un verdadero timbre de orgullo que contempla los ideales del Movimiento Revolucionario de 1910 y que por primera vez establece el otorgamiento de garantías de carácter social, lo que origina ser la primera Constitución en el mundo que lo contempla.

Surge innovaciones que introdujo la Constitución vigente, aunque sustancialmente ninguna reforma de Justicia Administrativa titulada por la Constitución de 1857. El principio de división de poderes se conservó, no obstante se le despojó de su rigor ilimitado colocando una excepción a la función de legislar que anteriormente ejercía en toda su extensión. No obstante el origen del artículo 97 de la Constitución de 1857, sufrió en la Constitución de 1917 algunas variantes como lo fue el artículo 104.

Ahora bien, de acuerdo con la fórmula utilizada por el constituyente de 1917, ¿Quedaban excluidas las contiendas administrativas?, para contestar lo anterior cuestión, es necesaria la buena comprensión de la fórmula constitucional del proyecto de Constitución de 1917, que fue elaborado bajo la consigna del Derecho Reformador del Plan de Guadalupe, que en un principio únicamente reformar la Constitución de 1857 y que en la exposición que hizo del proyecto el Varón de Cuatro Ciénegas, Don Venustiano Carranza, se habló del proyecto de la constitución reformada, aunque más tarde, habría de contemplar que la labor del Congreso Constituyente de 1917, desbordó su inicial misión de única y exclusivamente reformar la Constitución de 1857, para dar a la luz la primera Carta Magna que contempla garantías de carácter social en el mundo.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ídem. op.citp. . p. 43

A nuestro criterio no es una simple repetición de fórmulas, sino más bien de significaciones. Por lo cual la fórmula empleada en 1917 que afirma: “De todas las controversias... ..que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”. Es incontrovertible afirmar que las controversias administrativas no pudieran ser excluidas por dicha fórmula, al añadir “Controversias del orden civil o criminal, pues es menester concluir, que iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, las vías criminales procesales aptas de encausar las resoluciones de las controversias que se susciten entre particulares y la Administración eran; eran el juicio de amparo, y el proceso de legalidad que terminaba en su tercera instancia con la promoción del recurso de suplica, y que posteriormente al reformarse la fracción I del artículo 104 y abrogado dicho recurso, con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934, se encarga expresamente a los Jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito el conocimiento de las contiendas administrativas.

El recurso de suplica, constituía una tercera instancia de la que conocía la Suprema Corte de Justicia, en el proceso de legalidad que se iniciaba para las controversias administrativas.

Dicha instancia fue prevista por los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1917, publicada en el Diario Oficial como proyecto de la “Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal”, el recurso tuvo su origen la necesidad de poner fin a la interpretación que de las Leyes Federales hacia los Tribunales Estatales, los que originaba que hubiera tantas interpretaciones como tribunales superiores había en los diversos Estados de la República, lo cual redundaba en mengua de la administración de justicia y de los derechos de la Federación, ya que en ellas es la única que por medio de sus tribunales tiene facultad de interpretar sus propias leyes.

Con el recurso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría en condiciones de realizar una interpretación efectiva de las Leyes Federales.

Mediante una sentencia que confirme, modifique o revoque la dictada por los Tribunales Locales, por lo cual el recurso estaba destinado a realizar la importantísima función de fijar la interpretación de las Leyes Federales y de los Tribunales Internacionales con las potencias extranjeras.

No obstante en la regulación que hizo la Ley de Amparo de 8 de agosto de 1917 del recurso, se amplió su radio de acción y se comprendió a las sentencias de los Tribunales Federales, así como la interpretación y aplicación de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. A la cual se añadió la facultad de la Suprema Corte para revocar o modificar la resolución de segunda instancia, conforme lo estableciera la Ley.

En tal virtud, la Suprema Corte, al revisar las sentencias pronunciadas en los juicios de que se trata, tenían amplias facultadas para nulificar el procedimiento y mandarlo responder desde el punto en que se cometió la infracción, revocar o modificar la sentencia de segunda instancia, según lo estimare de justicia, de acuerdo con las prescripciones de Ley.

El merito de esta Ley de Amparo, es interesante para nuestro estudio, pues establece un conducto procesal propio que sin ser exclusivo para las contiendas administrativas, realiza una diferencia expresa del juicio de amparo y del recurso de súplica, en el primero de los casos cuando existe una violación a las garantías del gobernado otorgadas en nuestra Constitución, por aplicación o interpretación de una Ley Federal o un Tratado Internacional, la vía a acordar la constituía sin duda alguna el juicio de amparo. Cuando no existía dicha violación, pero si una contienda suscitada por la aplicación o interpretación de las Leyes Federales la vía obligada lo era el recurso de suplica.

Esta ultima situación fue contemplada por la “Ley de Amparo del 18 de octubre de 1919” en el artículo 131 y siguientes, más tarde, serian derogadas por las reformas constitucionales de la fracción I del artículo 104 de la Constitución, que se publicó en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934.

Con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 29 de agosto de 1934, se firmó en forma definitiva el problema planteado por la fracción I del artículo 104 Constitucional, pues encargaba expresamente a los jueces de Distrito el conocimiento de las contiendas administrativas en primera instancia y en segundo a los Tribunales de Circuito.

Correspondiendo a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el revisar la legalidad de las sentencias que dicten en segunda instancia, por el Tribunal de Circuito, pero ya no es un proceso de legalidad, sino de control de Constitucionalidad.

Es oportuno señalar, que debido a la evolución del Contencioso-Administrativo nacional, se puede fácilmente concluir que el mismo ha sido organizado, bajo el sistema de una Justicia Administrativa, judicialista o angloamericana, en virtud de que han sido los Tribunales del Poder Judicial los destinados para resolver las controversias administrativas.

Con la entrada en vigor de la Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 se marca la separación de la tradición judicialista que en materia administrativa había imperado en nuestro país. Dentro de los más importantes antecedentes inmediatos a la promulgación de la Ley, encontramos:

“La Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y a la Ampliación de las Penas Correspondientes de 8 de abril de 1924”, esta Ley crea el llamado Jurado de Penas Fiscales que nacía para imponer multas a que se hicieran acreedores los infractores de las Leyes Fiscales Federales, siempre que se tratara de multas mayores de veinte pesos, dicho organismo poseía un libre arbitrio entre el máximo y el mínimo fijado por la Ley, teniendo facultad de aumentarla o disminuirla hasta en un cincuenta por ciento, atendiendo fundamentalmente a dos límites de su discrecionalidad: la naturaleza de la infracción y la capacidad económica del infractor.

Dicho recurso tuvo el carácter de optativo para el interesado, con el mismo, ante la Secretaria de Hacienda o de acudir ante el Juzgado de Distrito.

Las resoluciones del jurado, que como órgano revisor emitía constituían actos administrativos y no jurisdiccionales, pues el jurado nunca estuvo constituido como un órgano jurisdiccional, aunque posteriormente por la ley de 9 de julio de 1924, se convirtiera en órgano revisor de los actos administrativos que imponían sanciones.

Después por Decreto de 12 de mayo de 1926, se cambió la denominación del Jurado de Penas Fiscales por la de Jurado de Infracciones Fiscales. Dicho Decreto introduce algunas reformas de importancia, como lo son entre otras; el establecimiento del artículo 1º la mención de sanciones y no penas, utilizando una terminología más adecuada; así como facultar al interesado para interponer el recurso de revisión en forma verbal cuando las sanciones no excedieran de cincuenta pesos.

Posteriormente, y al lado de estos órganos administrativos se crea por la “Ley de Ingresos Vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de la Sociedad y Empresas”, del 21 de febrero de 1924 y su reglamento, la “Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta” que fundamentalmente constituía un organismo que había de conocer de las relaciones que se formaron contra las resoluciones de las “Juntas Calificadoras” cuya labor era calificar las manifestaciones de los causantes. Se estableció el Recurso de Reclamación y que podía promoverse ante las oficinas receptoras.

Para el año de 1929 se expide el 11 de febrero la “Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal”, la cual instituye un jurado de Revisión que como Supremo Órgano Administrativo Fiscal, conocerá del recurso de Revisión establecido en la ley, que no tenía otro objeto que el de conocer y resolver, en la vía administrativa, las inconformidades presentadas por los causantes y autoridades.

Dentro de las características fundamentales que guardaban la Justicia Fiscal y Administrativa nacionales antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, señalaremos el Juicio de Oposición que estableció la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de marzo de 1926, y que se promovía ante Juez de Distrito.

De todos los antecedentes señalados puedo concluir que la Justicia Administrativa antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, guardaba un estado confuso que no ofrecía a los administrados medios prácticos y eficaces de defensa, contra las resoluciones que se dictasen en materia Administrativa y Fiscal y en la que se calcularan sus legítimos intereses y derechos, así como se velara para salvaguardar el legítimo interés público.

Con la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, se crea por primera vez en nuestra legislación un Tribunal Administrativo que imitando el sistema de justicia administrativa francesa, conoce controversias administrativas, especialmente las de índole fiscal y situado dentro de las estructuras del Poder Ejecutivo Federal.

Podemos concluir que con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se establece en nuestro país, el primer Tribunal Administrativo, que tomando como base la cultura jurídica administrativa francesa, conocerá de la materia Contenciosa Administrativa de naturaleza fiscal.

En su origen, estuvo integrado por quince Magistrados, mismos que integraban el Pleno del Tribunal y las cinco Salas que constaba. El Gobierno del mismo estuvo desde el principio encargado del pleno, y se fijó un quórum mínimo de nueve Magistrados para que este pudiera sesionar.

Las Salas integradas por tres Magistrados cada una, conocían de los juicios que se promovieran contra cualquiera de las resoluciones enumeradas por las siete fracciones originales del artículo décimo cuarto de la Ley de Justicia Fiscal, que fijaba el cuadro original de su competencia.<sup>13</sup>

A esta estructura original le han sobrevenido muchos cambios pero es de hacerse notar que la esencia básica de la misma se ha mantenido, demostrado el acierto y congruencia que tuvo el legislador al fijarla, para un tribunal que terminó con el ambiente precario, complicado y confuso que imperaba en la época por la imposición de una correcta Justicia Administrativa, condición que como ya mencione, es indispensable para que exista un legítimo “Estado de Derecho”.

## 1.2 EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una vez satisfecho el concepto de Justicia Administrativa, consideramos adecuado analizar más a fondo el principal medio de control en el Derecho Administrativo Mexicano, el Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior se justifica si consideramos que el tema central de este estudio (Juicio de Lesividad) se encuentra contenido jurídicamente en el apartado aquí desarrollado. Es necesario entender las condiciones y el momento en que surge el Contencioso Administrativo en nuestro país, así como el desarrollo que ha venido sufriendo, para más adelante establecer cómo toma vigencia el Juicio de Lesividad como un Proceso Especial dentro de este medio de control jurisdiccional. El Contencioso Administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.<sup>14</sup>

En este sentido, nuestro país ha seguido la corriente continental europea, teniendo su mayor influencia en el derecho francés, toda vez que el Contencioso Administrativo desarrollado en México es de naturaleza administrativa y no judicialista como el seguido ante la Corte de Estado (*Conseil d'État*) francesa.

---

<sup>13</sup> Ídem. ob.cit. p. 49

<sup>14</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 6ª ed. Porrúa. México 2000, p. 1

Sin embargo, algunos tratadistas como Vázquez Alfaro aseveran que actualmente el término Contencioso Administrativo ha quedado superado por la misma evolución de la disciplina que lo estudia. Es claro que el Contencioso Administrativo se instaura en contra de los actos administrativos emitidos por los órganos integrantes de la administración pública en el desempeño de su gestión administrativa.<sup>15</sup> Ante esto, entendemos que se suscita un conflicto de intereses entre el particular y la autoridad, y si tomamos en cuenta que lo contencioso se traduce procesalmente en contienda o pugna de intereses (litigio), de ahí que en palabras de dicho autor, sea ocioso el denominar procedimiento contencioso administrativo, a dicho proceso, cuando de suyo supone que existe una contienda, por lo que propone se denomine solamente proceso administrativo. Crítica esta última, con la que no estamos de acuerdo, puesto que la materia administrativa y el mismo Código Fiscal de la Federación vigente hoy en día, regula el procedimiento administrativo (Título V), y el juicio contencioso administrativo es regulado en la actualidad por el capítulo primero del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que es de reciente creación.

En razón de lo anterior, creemos que la denominación actual es correcta puesto que no obstante, de manera estricta pudiera parecer redundante, es necesaria para distinguirla de otros procedimientos de naturaleza administrativa.

Una vez que hemos dejado claro cuál es la materia sobre la que se sustenta el contencioso administrativo, es oportuno mencionar – de manera sucinta – en qué momento aparece éste, dentro del ordenamiento jurídico mexicano. Erróneamente se ha creído que los antecedentes del contencioso administrativo en México, se originan a partir de 1937, ignorándose que fue desde finales del siglo XIX cuando aparecen las primeras leyes que regulan la litis administrativa.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> VAZQUEZ ALFARO, José. “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”. 1ª ed. UNAM. México 1991, p. 155

<sup>16</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación. 11ª ed. Ed. Porrúa. México 2002, p. 61

Por lo tanto, podemos afirmar que la vida del Procedimiento Contencioso Administrativo lleva vigente apenas un siglo en nuestro país, por lo que catalogamos al contencioso administrativo (y a la rama misma del derecho que lo regula) como una institución relativamente joven a comparación de países como Francia donde la práctica de este sistema de justicia se extiende a casi dos siglos de historia.<sup>17</sup>

Andrés Serra Rojas circunscribe los antecedentes del Contencioso Administrativo a los inicios del siglo XIX. Determina que la primera institución encargada de regular las actividades administrativas fueron las *Audiencias Reales de las Indias*, a las cuales los virreyes podían recurrir ante la insistencia de ejecutar acuerdos impugnados.<sup>18</sup> Más adelante, aparecen las *Juntas Superiores de Hacienda* (según Don Antonio Carrillo Flores, el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación), las cuales se encargaban de todo lo relacionado a la Real Hacienda y donde también se conocía de las resoluciones administrativas controvertidas. De la Constitución de 1812 y 1824 los estudios referentes de la materia, se limitan a sostener que el Contencioso Administrativo se constriñó al rígido sistema de división de poderes, tomando el carácter de judicialista puesto que toda controversia (aún de carácter administrativo) debía ser resuelta por el Poder Judicial.

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

---

<sup>17</sup> MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Ed. UNAM. México 2003, p. 116

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Ed. Porrúa. México 2001, p. 797

La Constitución de 1857 se vio sustancialmente influida por la “Ley Lares”, al adoptar el sistema de justicia administrativa dentro de su texto.<sup>19</sup> Lo anterior trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en voz del entonces ministro Ignacio L. Vallarta, declarara la inconstitucionalidad de los Tribunales Contencioso Administrativos contenidos en dicha Constitución, pues eran violatorios a la división de poderes debido a que un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona.<sup>20</sup> A consecuencia de la inestabilidad política y social que vivió nuestro país durante esos años, no fue hasta la Constitución de 1917 cuando se logró subsanar de algún modo el conflicto de constitucionalidad de que adolecía el Contencioso Administrativo.

La segunda gran etapa del Contencioso Administrativo en México, se da en 1936 con el decreto de la Ley de Justicia Fiscal proyectada por Don Antonio Carrillo Flores, con la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación. En dicha ley, se regula al Procedimiento Contencioso Administrativo casi de igual manera a como lo encontramos hoy en día. No obstante, la mencionada Ley sólo tuvo vigencia durante un año pues en 1938 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que abarcando el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, la cual vino a sustituirla.

Aun cuando las leyes anteriores lograron una correcta reglamentación del Contencioso Administrativo, las críticas sobre su inconstitucionalidad siguieron hasta las reformas constitucionales pertinentes. En 1946 se reformó el artículo 104 constitucional, aceptando por primera vez la existencia de tribunales administrativos al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería competente para conocer de los recursos contra las sentencias que dictaran éstos.

---

<sup>19</sup> SERRA ROJAS, Andrés. op.cit. p. 804

<sup>20</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación. 11ª ed. Ed. Porrúa. México 2002. p. 64

En 1967, con motivo de la promulgación del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1966, se hizo una nueva reforma al artículo 104 constitucional para establecer que los tribunales administrativos desarrollarían el procedimiento contencioso administrativo. En 1987 se reformó el artículo 73 fracción XXIX inciso H, estableciéndose que el Congreso tendría facultad para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena Autonomía para emitir sus fallos, con lo cual se convierte en la reforma constitucional más importante para el Contencioso Administrativo.

Por último y cabe señalar y no hay que dejar fuera la Ley de reciente creación que constriñe todo lo relevante al Juicio Contencioso Administrativo que se encontraba anteriormente en el Código Fiscal de la Federación y que en la actualidad se crea una Ley *ex profeso* para ventilar este tipo de juicios y es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para terminar de hablar de la historia de las leyes que antecedieron a la antes mencionada y que en la actualidad es la que regula el Juicio de Lesividad que es el tema que nos atañe.

Por todo lo anterior, el Contencioso Administrativo dejó de ser criticado en cuanto a su constitucionalidad. En la actualidad contamos con un procedimiento y Tribunales de lo Contencioso Administrativo avalados totalmente por nuestra Carta Magna. Durante el desarrollo de los mismos, hemos observado cómo han pasado a ser tribunales exclusivos de materia tributaria, a tribunales con una amplia competencia administrativa la cual cada día se extiende más. La plena Autonomía con que están dotados, ha logrado que se cataloguen como Tribunales de Jurisdicción Delegada<sup>20</sup>. Lo que aún sigue en duda es si son Tribunales sólo de anulación o si son de plena jurisdicción, a lo cual estamos de acuerdo con Manuel Lucero al decir que podríamos considerar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un Tribunal de Plena Jurisdicción Limitada.<sup>21</sup>

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

---

<sup>21</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. op.cit. p. 25

### 1.3 EVOLUCIÓN DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO

La doctrina ha dividido a los Procedimientos Contenciosos Administrativos en ordinarios y especiales.<sup>22</sup> A su vez, los procedimientos especiales se han clasificado por su fundamento jurídico material los cuales se diferencian por los sujetos y por el objeto; y por su fundamento jurídico procesal debido a que aseguran los efectos de otro proceso. El juicio de Lesividad ha sido clasificado como un Procedimiento Contencioso Administrativo especial debido a su fundamento jurídico material. En este orden de ideas, debemos conocer en qué momento de la existencia del Contencioso Administrativo Mexicano, surge el Juicio de Lesividad como una de sus modalidades especiales.

Es hasta el siglo veinte cuando aparece el Juicio de Lesividad en el Contencioso Administrativo Mexicano. Mediante la segunda gran etapa del Contencioso Administrativo en México, con la ley de justicia fiscal de 1936, se da la posibilidad de que la autoridad impugne ante un Órgano Jurisdiccional (el Tribunal Fiscal de la Federación según la misma ley) los actos que ilegalmente emitidos, fueron lesivos al interés fiscal,<sup>23</sup> con la característica de que dicha posibilidad se limitaba a la autoridad hacendaría. La exposición de motivos de la Ley en comento, se refiere al Proceso de Lesividad en los siguientes términos:

“Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas, y por la otra, las instancias de la administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> MARQUEZ GOMEZ, Daniel. op.cit. p. 113

<sup>23</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. op.cit. p. 62

<sup>24</sup> NAVA NEGRETE, Adolfo. Comentado por ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. En el juicio de lesividad y otros estudios. Ed. Porrúa México, 2002, p. 62.

Con ello los gobernados se ven en cierto momento protegidos y no se les deja en una desigualdad procesal debido a que en este caso pueden impugnar las resoluciones que favorezcan a las autoridades por medio del Juicio de Nulidad y las autoridades recurrirán al llamado Juicio de Lesividad objeto de estudio de este trabajo.

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

“VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”<sup>25</sup>

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

“VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular”.<sup>26</sup>

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

“Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las Autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ídem. op.cit. p. 63

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1966

De esta forma podemos afirmar que los cambios principales fueron: por una parte, que la posibilidad de incoar el Juicio de Lesividad dejó de limitarse a la autoridad hacendaría para abarcar a todas las autoridades administrativas. Además, a partir de ese momento la autoridad no sólo podría impugnar las resoluciones favorables a un particular emitidas en primera instancia, sino que también podrían impugnar las recaídas en un recurso administrativo.<sup>28</sup>

Con respecto a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente a partir de 1978.<sup>29</sup>, la única observación relevante sobre el Proceso de Lesividad, se limita a que en ésta se establece la competencia territorial del Tribunal, puesto que en su artículo 23 indica que será competente para conocer del Juicio de Lesividad, la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de la autoridad que dictó la resolución favorable.

Finalmente, en el Código Fiscal de la Federación actual<sup>30</sup>, la regulación que se hace en el artículo 36 del mismo – el cual analizaremos más adelante – sobre el Proceso de Lesividad es igual al de las modificaciones realizadas sobre el código predecesor, resaltando que dicho numeral no ha sufrido modificaciones sobre el tema hasta la fecha. No obstante, a través la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>31</sup> del año 2001, se modifica la competencia territorial para conocer del Juicio de Lesividad con respecto a la Ley Orgánica anterior, en el sentido de que a partir de la entrada en vigor de la Ley en comento, serán competentes las Salas Regionales del domicilio del particular beneficiado con la resolución favorable, a diferencia de la Ley anterior en la que era competente la Sala Regional del domicilio de la autoridad demandante.

---

<sup>28</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. op.cit. p. 64

<sup>29</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1977.

## **1.4 EL FUTURO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO**

Independientemente de las reformas legislativas antes señaladas existen dos iniciativas legislativas, conforme a las cuales se pretende dotar al TFJFA de un procedimiento más ágil y eficiente, para que satisfaga con plenitud la nueva competencia administrativa que le asignó. La primera iniciativa fue presentada por el Senador Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual contiene el proyecto de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual ya esta aprobada y en vigor. La segunda iniciativa proviene del Senador David Jiménez González, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene el proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del TFJFA

### **1.4.1 Ley Fauzi Hamdan**

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del CFF, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que según el autor, sea ágil, seguro y transparente.<sup>30</sup>

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

- Impugnación de actos administrativos de carácter general excepto reglamentos.
- Incorporación de la condena de costas al actor, cuando promueva el Juicio con propósitos notoriamente dilatorios. Sometido a la consideración de Pleno de la Cámara de Senadores y publicado en la Gaceta No.17, el 18 de octubre de 2001. Dicho proyecto esta aprobado por la Cámara de Diputados.
- Incorporación del pago de indemnización al particular, por los daños o perjuicios que se la hayan causado, por una actuación administrativa ilegalmente grave, sin que la demandada se allane a la pretensión del gobernado.

---

<sup>30</sup> Proyecto de Ley presentado por el Presidente de la Comisión de Hacienda, Senador Fauzi Hamdan

- Reducción de los plazos para la presentación de la demanda (15 días) y su contestación, así como de su ampliación y de la correspondiente contestación.
- Mejoramiento del sistema de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- Inclusión de un procedimiento para hacer cumplir las sentencias del tribunal.

#### **1.4.2 Ley David Jiménez**

En el citado proyecto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del CFF y de la LOTFJA, se pretende mejorar el Procedimiento Contencioso Administrativo, en los siguientes aspectos:<sup>31</sup>

- Considerar únicamente como parte a la autoridad emisora del acto reclamado, y no al titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la demanda, ni a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aun y cuando se controvierta el Interés Fiscal de la Federación.
- Disminuir los plazos para presentar la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación, así como para acordar las diversas promociones.
- Mejorar el sistema de suspensión de la ejecución del acto reclamado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios
- Establecer los casos en que causan ejecutoria las sentencias del tribunal.
- Establecer un procedimiento para la ejecución de las sentencias del Tribunal, facultando a las Salas Regionales, a la Sección o al Pleno, según corresponda, para ordenar la destitución del servidor público que persistiera en negarse a cumplir la sentencia que haya causado estado.

---

<sup>31</sup> Senador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, perteneciente a la Comisión de Hacienda de Senado

- Establecer la revisión adhesiva, con el fin de salvaguardar la garantía de audiencia del gobernado.

Resulta indiscutible que la aprobación de estas iniciativas vendrían a enriquecer enormemente al Juicio Contencioso Administrativo que se tramita ante el TFJFA, aunque para lograrlo sería conveniente que se aprobara la iniciativa de Ley presentada, y se incorporara lo que el Senador David Jiménez propone, y que no se contempla en el ordenamiento procesal referido<sup>35</sup>. Sin embargo, por lo que toca al Juicio de Lesividad, no se hace modificación alguna en lo referente a la oportunidad que actualmente se da a las autoridades para poder interponer dicho juicio.

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

Con respecto a la Ley Fauzi Hamdan en comento, esta ya aprobada y lo podemos ver en que su proyecto de ley esta en vigor hoy en día y es el que regula el Juicio de Lesividad. Pero las demás propuestas que el realiza no fueron tomadas en cuenta y esto lo observamos en la ley en comento. Solo se transcribió tal cual el Título VI del Código Fiscal de la Federación a la presente Ley, sin modificación alguna y con la misma inconstitucionalidad que nos atañe en el presente trabajo de investigación.

Con respecto a la Ley David Jiménez sería importante tomar algunas de las propuestas que el realiza, ya que son en verdad útiles para que el procedimiento sea fluido y sobretodo eficaz y cumpla con el objetivo que es la impartición de justicia pronta y expedita.

## CAPITULO II EL JUICIO DE LESIVIDAD

### 2.1 Concepto

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

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

Desde los primeros semestres de la licenciatura en derecho, en asignaturas como Introducción al Estudio del Derecho, seguimos autores como Eduardo García Maynez conocimos que el Derecho entendido como una disciplina científica jurídica, no solo esta formada por leyes, sino que también la conforman distintas clases de fuentes, sabemos que las Fuentes del Derecho existen y son tres: Formales, Reales e Históricas. Las Fuentes Formales son los procesos de creación de la norma, las Fuentes Reales, son los factores y elementos que determinan el contenido de dichas normas, y las Fuentes Históricas consistentes en leyes que en un determinado momento tuvieron vigencia.<sup>32</sup> En el Derecho Administrativo, las Fuentes Formales tradicionalmente se han dividido en directas o indirectas donde las primeras son las que estrictamente crean el derecho, como el Proceso Legislativo, y las indirectas que interpretan al Derecho, como la Jurisprudencia y la Democracia.

En atención a lo anterior, podemos afirmar que la figura del Juicio de Lesividad surge a la vida jurídica como producto de una Fuente Formal del Derecho, que en materia administrativa podríamos catalogar de indirecta o mediática.

---

<sup>32</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio de derecho. Quincuagésima segunda ed. Ed. Porrúa. México 2001, p. 51-52

Lo anterior en carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de aplicación.<sup>33</sup>

Una vez que a quedado claro el hecho de que la institución del Juicio de Lesividad no se contempla como tal en nuestra legislación, nos parece oportuno citar algunos de los conceptos que los juristas han emitido sobre el particular, para que por ese medio de sus comparaciones lleguemos a una general. No obstante como menciona Gustavo Esquivel Vázquez en su libro “El juicio de lesividad y otros estudios”, son muy pocas las investigaciones realizadas sobre la institución del Juicio de Lesividad, y menos aun si nos referimos a los estudios realizados en nuestro país. Por tal motivo, nos parece más importante conocer las ideas, de los selectos juristas que en este trabajo de investigación va estudiar.

Los conceptos que a nuestra consideración, reflejan mayores conocimientos e idea sobre el Juicio de Lesividad, son los que a continuación se mencionan;

Para el doctor Gustavo A. Esquivel Vázquez, el Juicio de Lesividad se entiende como: “El Proceso o Juicio de Lesividad es el intentado por una Autoridad Administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado que fue emitido de manera ilegal”.<sup>34</sup>

Para Emilio Margain Manaotou nos dice que: “La doctrina es unánime en aceptar que la administración, al igual que los particulares deben tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante los tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin de lograr la nulificación de sus propios resoluciones ya que ella por si no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.”<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Diccionario de derecho administrativo. Ed. Porrúa. México 2003, p. 150

<sup>34</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, El juicio de lesividad y otros estudios, Ed. Porrúa. México 2002, p. 66

<sup>35</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo contencioso administrativo de la anulación o de la ilegitimación, décimo primera ed. Ed. Porrúa. México 2002, p. 453

El Maestro Andrés Serra Rojas define al juicio de lesividad de la siguiente forma: “El Procedimiento de Lesividad en la doctrina administrativa, es un Proceso Administrativo Especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al Fisco”.<sup>36</sup>

El autor español Aurelio Guaitia, considera al Proceso de Lesividad como: “Un Proceso Administrativo Especial promovido por un sujeto jurídico administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”.<sup>37</sup>

Finalmente para el autor español Jesús González Pérez, el Proceso de Lesividad es aquel Proceso Administrativo Especial cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma”.<sup>38</sup>

Es evidente que las ideas aquí reproducidas de los juristas consultados guardan una estrecha similitud. Observamos que todos definen de una manera muy parecida al Juicio de Lesividad, de las cuales podemos advertir tres; elementos en común un Proceso Contencioso Administrativo Especial, la existencia de un Acto Administrativo Lesivo a la misma autoridad y la intención de que lo nulifique o revoque dicho acto. Como resultado de lo anterior, se afianza más la afirmación de que la institución del Juicio de Lesividad es producto de la doctrina, como Fuente Formal del Derecho.

A manera de conclusión podríamos decir en nuestras palabras que el Juicio de Lesividad es el Procedimiento Contencioso Administrativo Especial, por medio del cual, la autoridad administrativa somete al Órgano Jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable al administrado que emite erróneamente con anterioridad, con la intención de que esta sea anulada o modificada.

---

<sup>36</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo segundo curso, vigésimo tercera ed. Ed. Porrúa. México 2001, p. 811

<sup>37</sup> GUAITIA, Aurelio, El proceso de lesividad, Tercera ed. Ed. Bosch, España 1980, p. 74

<sup>38</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho procesal administrativo. Tomo tres Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1979, p. 68

Así el gobernado no se ve afectado en su esfera jurídica y mucho menos se le vulnera en sus garantías individuales en específico en la garantía de audiencia para que este sea oído y vencido en juicio.

## 2.2 Naturaleza jurídica

Al tener la intención de realizar un estudio serio y completo, no podemos limitar el análisis del Juicio de Lesividad a un simple concepto. Consecuentemente nos parece apropiado analizar más a fondo dicha figura jurídica, para llegar a determinar aspectos fundamentales como es la naturaleza jurídica y su fundamento legal. El establecer la naturaleza jurídica de sus términos es responder a la pregunta de que en dicho término (en este caso el Juicio de Lesividad). Así tenemos que al conocer la naturaleza jurídica del Juicio de Lesividad, sabremos cual es la relación o situación jurídica de este con todos los elementos que involucran.<sup>39</sup>

El Juicio de Lesividad es un proceso, es decir, la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio. Esto queda claro si consideramos que existen partes, la autoridad administrativa por un lado, y el particular por el otro, las cuales confrontan sus pretensiones, que en este caso consiste en sostener la validez o nulidad de una resolución favorable a través del sometimiento del órgano jurídico competente.

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

---

<sup>39</sup> OVALLE FAVELA, José. Teoría general del proceso. Cuarta ed. Ed. Oxford. México 2001, p. 183

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

Nos dice González Pérez acerca del Proceso especial en los siguientes términos: “Es un Proceso Especial, la aparición de una entidad pública como demandante frente a uno de sus propios actos supone derogaciones tan importantes de las normas procesales comunes, que dan lugar a un Proceso Especial claramente diferenciada del ordinario. Y como tal Proceso Especial se regirá, en lo no previsto por las disposiciones específicas que lo regulan, por las del Proceso Ordinario”.

<sup>40</sup>

### **2.3 Fundamento jurídico**

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

---

<sup>40</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús. op.cit. p. 64

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

### **2.3.1 Fundamento teórico doctrinal**

El Juicio de Lesividad constituye una excepción a los principios característicos del régimen administrativo, en el cual la administración hace efectivas por si mismas sus pretensiones. En el mismo orden de ideas, también se traduce en una excepción a otro principio tradicional del Derecho Administrativo como lo es la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derecho. Como vemos en el ámbito del Derecho Administrativo, <sup>41</sup> el Juicio de Lesividad rompe esquemas y principios que regulan esta materia debido a que su creación ha buscado la vigencia de la Justicia Administrativa. La idea moderna de la administración en donde se busca la igualdad y la eliminación de privilegios injustificados, evitar que dicha administración retome sus propios actos, pues seria una injusticia, el admitir la posibilidad de deshacer lo hecho, quedando desprotegida la seguridad de los aspectos por dichas modificaciones.

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

---

<sup>41</sup> Ídem. op.cit. p. 64

No obstante los criterios anteriores, el autor García de Enterría afirma que el Proceso de Lesividad se ha configurado en la esfera jurídica gracias a una interpretación errónea de principios administrativos como el de aspectos propios, pues dicho principios no pueden ser invocados ni como fundamento, ni como motivo que justifique la institución del Proceso de Lesividad el régimen de revocación de los actos administrativos que pueden llevar aparejados, pues son excepciones al régimen administrativo que no deberían suscitarse como motivo de la simple declaración de hechos.

Aseveración con la que no estoy de acuerdo, pues de no darse esta excepción a los actos de autoridad, se estaría dejando en un estado de inseguridad jurídica al gobernado, que irrumpiría con el estado de derecho.

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

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

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

### **2.3.2 Fundamento legal**

Siguiendo con los requisitos de legalidad, como lo son la fundamentación y motivación, que nuestra carta magna estipula para toda institución jurídica, ahora analizare el fundamento juridico del Juicio de Lesividad, con respecto a sus bases legales. Para tal efecto estudiaremos la ubicación del juicio de lesividad en los diferentes ordenamientos que conforman el sistema jurídico mexicano.

### **2.3.3 Fundamento Constitucional**

En primer término decidimos considerar a la Constitución Política de nuestro País en la Ley Fundamental bajo la cual gira todo ordenamiento legal vigente. Si bien es cierto que el Juicio de Lesividad como tal, no se encuentra establecido en nuestra constitución. Estimo pertinente considerar el Fundamento Constitucional del Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que el Juicio de Lesividad como ha quedado claro forma parte de dicho procedimiento.

De tal forma tenemos que el Procedimiento Contencioso Administrativo se fundamenta principalmente en dos artículos constitucionales, mismos que hacen referencia a los tribunales que se encargan de dirigir este tipo de procedimientos. En primer término tenemos el artículo 73 fracción XXXIX inciso H, que estipula lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXXIX - H.- Para expedir leyes que instituyen Tribunales de lo Contencioso Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir toda controversia que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

Como podemos ver, en esta fracción se hacen referencia de manera genérica a las controversias que se susciten en la Administración Pública y los particulares, por lo que podríamos encuadrar aquí al Juicio de Pasividad.

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

Artículo 104 corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

1. B.- De los Recursos de Revisión que se impugnan en contra de la resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXXIX - H del Artículo 73 y fracción IV inciso E del artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetaran a los tramites que la Ley reglamentaria del artículo 103 y 107 constitucional y que para la revisión, en amparo indirecto y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá a Juicio o Recurso alguno.

Con estas disposiciones se fundamenta totalmente el Proceso Contencioso Administrativo del cual emana el Juicio de Lesividad dejando de lado las criticas de inconstitucionalidad de la que fueron objeto en sus inicios, esta aclaración nos parece importante, pues no podríamos realizar, un estudio de fondo sobre una institución que fuera cuestionada por su constitucionalidad,

#### **2.3.4 Código Fiscal de la Federación y Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

El Código Fiscal de la Federación es el ordenamiento que regula de manera especial el Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tal motivo es también la Ley que adapta y regula específicamente al Juicio de Lesividad, aunque hacia esto de una manera sucinta. Durante el capítulo I de este trabajo, observamos que el Juicio de Lesividad existe desde la creación del propio Código Fiscal, y lo ha acompañado a lo largo de todas sus modificaciones.

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

Artículo 34.- Las autoridades fiscales solo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente, de sus resoluciones favorables se derivan derechos para el particular, en las cuales en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello.

En la actualidad, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación consagra la institución del juicio de lesividad, traduciendo se como el principio fundamental legal que respalda y da vigencia a este juicio.

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

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

Cuando la Secretaria de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones, no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

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

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

Dentro del título VI del Código Tributario, el cual regulaba particularmente al Procedimiento Contencioso Administrativo encontrara otro artículo que se refiere de manera directa al juicio de lesividad. El de menor importancia al artículo 207 mismo que se refiere a la oportunidad que tiene las partes para presentar la demanda. Hoy en día es el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Dicho artículo hace referencia al Juicio de Lesividad en los siguientes términos:

La demanda se presentara por escrito directamente ante la sala regional competente dentro de los 45 días siguientes a aquel en el que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

Las autoridades pueden presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se a emitido las resoluciones cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de trato sucesivo caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época si se encuentra dentro de los últimos cinco años del ultimo efecto, pero los últimos efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcial desfavorable para el particular, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

La intención de citar este artículo es confirmar la reglamentación que hace el Código Fiscal tanto en su parte general como especial, del Juicio de Lesividad. Al inicio de este trabajo manifesté el desafortunado contenido y redacción que a mi consideración tiene este artículo mismo que se conlleva el objeto central de este estudio, el cual retomaremos en un capítulo posterior, para desarrollarlo adecuadamente.

Con respecto al Código Fiscal podemos concluir que, no obstante ser el principio fundamental del Juicio de Lesividad las disposiciones que hacen referencia ha el es mínimo y poco específico. Si bien es cierto que el Código Tributario aludido en el artículo 197 estipula que se aplicara supletoriamente a la materia fiscal el Código Federal de Procedimientos Civiles, será más adecuado que siendo el Juicio de Lesividad un Procedimiento Contencioso Administrativo Especial, se regulara más en detalle en dicho Código Tributario. De ahí que los estudios realizados sobre el tema en particular son más escasos pues la misma ley no nos da mucha materia con el cual establecer criterio o posiciones.

### **2.3.5 Legislación General**

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

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

El artículo 11 el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

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

De igual manera, que el artículo 36 del Código Fiscal Federal, la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fundamentada plenamente al Juicio de Lesividad, el artículo 11 de dicha Ley hace referencia a la competencia material del tribunal, donde encontramos cada uno de los supuestos que podrá conocer el mencionado tribunal. En su antepenúltimo párrafo, el artículo precitado describe expresamente la competencia que tendrá el tribunal para conocer del Juicio Lesividad, dando el respaldo necesario para legitimar la existencia de dicho juicio. El numeral precitado señala textualmente lo siguiente:

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 de su competencia.

Finalmente me parece importante hacer referencia a las leyes especiales de cada materia, a las que hace alusión la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el catalogo de leyes de carácter o naturaleza administrativa es muy amplio, por lo que solo me referiré a la Ley Aduanera como un mero ejemplo de que también las leyes de aplicación general se refieren de una u otra manera al Juicio de Lesividad.

El artículo 48 de la Ley Aduanera se refiere al procedimiento que deberá seguir la autoridad y cuando intente hacer nula la resolución afirmativa que se origina por dar respuesta en tiempo a una consulta dicho numeral en su párrafo cuarto y quinto señala;

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

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

## **2.4 Presupuestos de Procedencia**

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

Es claro que el medio con que cuenta la autoridad administrativa para realizar sus funciones e interactuar con los gobernados es la emisión de dichos actos administrativos.<sup>42</sup> Pudiendo ser de diferentes clases como instrumentales, definitivas, declarativas y ejecutivas.<sup>43</sup> Dentro del desarrollo de estas actividades propias de la autoridad administrativa, es cuando surge el Acto Administrativo, que por algún motivo se considera viciado, y que la autoridad utiliza como presupuesto de procedencia para iniciar el Juicio de Lesividad. Siendo más específico específicos, debemos entender que las resoluciones favorables que emite la autoridad administrativa, los presupuestos básicos para que se pueda iniciar el Juicio de Lesividad, quedando confirmado con lo dispuesto por el artículo 36 del Código Fiscal Federal. Por tal motivo es necesario conocer lo que debemos entender por resolución favorable y determinar cuales son los presupuestos que podrían derivar en resoluciones favorables.

### **2.4.1 Resoluciones favorables**

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

---

<sup>42</sup> SERRA ROJAS, Andrés. op.cit. p. 245-248

<sup>43</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge. op.cit. p. 235

La resolución favorable al administrado tiene como origen diversos supuestos. Para establecer dichos supuestos debemos tomar en cuenta las diferentes actividades de la administración en las que pudiéramos encontrar finalmente con la emisión de resoluciones favorables son los siguientes:

1.- El procedimiento administrativo iniciado tanto de oficio como a petición de parte interesada, contenido en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Pensamos por ejemplo, que con motivo de las facultades de comprobación de la autoridad, se determina un crédito fiscal al contribuyente, en una cantidad menor a la que se deba fijarse. Así lo establece la tesis jurisprudencial IV-P-2ª-90 visible en la resolución del Tribunal Fiscal Federal N° 9 Abril 1999 pág. 99 dice:

### **Juicio de Lesividad su Procedencia.-**

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

Juicio N° 100 (14) 93/98/806/97.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala superior del Tribunal Fiscal Federal en sesión del 1° de Diciembre de 1998 por unanimidad de cinco votos.- Magistrado Ponente Dr. Gonzalo Armenta Calderón. Secretario. Lic. José Antonio Rodríguez Martínez.

(Tesis aprobada en sesión de 28 de Enero de 1999).

2. Las consultas realizadas por los administrados a la autoridad contenida en el artículo 34 de la Ley Federal Procedimiento Administrativo y otras leyes especiales.

3. Las resoluciones que recaen a los recursos tanto de revisión en materia administrativa contenida en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como en el Recurso de Revocación contenido en el artículo 117 del Código Fiscal Federal. Al respecto es aplicable el precedente III- PS-II 153, visible en la RTFF N° 121 Enero 1998, página 13, que señala:

**RESOLUCIONES FAVORABLES.- CASO EN QUE NO ES APLICABLE LA EXCEPCIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 22 SEXTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Si bien es cierto que en los términos del artículo 22, sexto párrafo del Código Fiscal de la Federación, cuando las autoridades proceden a la devolución de una cantidad señalada como un 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, cuando la autoridad se pronuncie sobre el régimen fiscal aplicable al contribuyente y conceda 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, por que si se causaba el impuesto debe acudir al Juicio de Lesividad para anular la resolución favorable.

Juicio de Nulidad N° 100 (14) 591/94/694/97.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal Federal, en sesión de 27 de Febrero de 1996 por mayoría de tres votos a favor y uno en contra. Magistrado Ponente. Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria. Lic. Concepción Martínez Godínez.

(Tesis aprobada en sesión, de 5 de marzo 1996).

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

- a) Que sea emitida por una autoridad administrativa. Es un requisito indispensable el hecho que sea emitida por una autoridad administrativa, pues su fundamento lo encontramos, solamente en leyes de carácter administrativo, y de lo contrario será objeto de un juicio de distinta naturaleza.
- b) Por escrito. De la lectura del artículo 36, 202 fracción XI y 208 del Código Fiscal de la Federación interpretamos que la resolución favorable debe constar por escrito toda vez que dichos numerales señalan que deben mediar en todo momento las constancias de la existencia de la existencia del auto reclamado. La excepción tajante a lo anterior como enuncia Esquivel Vázquez es la afirmativa ficta contenidas en las leyes como la aduanera o la de procedimiento administrativo, debo a que al realizar la afirmativa ficta una presunción que creó el legislador en la cual debemos entender que por el paso del tiempo la autoridad resolvió positivamente a una consulta, dicha resolución no contará con escrito.
- c) Individualizada o colectiva. En el entendido de que entrar en el proceso es un acto personalísimo, la resolución favorable al ser el supuesto esencial del proceso de lesividad, debe ser participe de su misma naturaleza; es decir, debe ser individual y afectar a una persona concreta. Situación que es clara al analizar el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece que solo las resoluciones de carácter individual podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES  
SÓLO BENEFICIAL AL PARTICULAR QUE LAS  
GESTIONÓ.**

Las resoluciones de las autoridades hacendarías que autorizó la devolución de numerario a un contribuyente por concepto de saldo a favor de un determinado impuesto, no puede servir de base para declarar la nulidad de la que se negó la devolución a un distinto contribuyente que se encuentra en la misma hipótesis, y en idénticas circunstancias que el primero, pues el Código Fiscal de la Federación nada previene sobre el particular, ni podría ubicarse el caso en la hipótesis a que se contrae en el artículo 34 del citado ordenamiento legal, pues que de acuerdo a ese dispositivo, la resolución por escrito favorable de las autoridades fiscales solo benefician a quien la gestionó pero no a personas distintas, y la sentencia que es un juicio de nulidad emite lo contrario causa agravio a la autoridad administrativa emisora de la resolución de la sentencia impugnada en el Juicio de Nulidad.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO  
CIRCUITO**

Revisión Fiscal 39/92, Subprocurador Fiscal Regional del Noroeste, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 19 de Agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente; Leandro Fernández Costilla. Secretario; Juan Manuel Rodríguez Gámez.

- d) Deduzca una pretensión del interesado. En este caso es requisito que la resolución favorable se haya dado con motivo de la pretensión del particular, no importando cual de las causas que mencione con anterioridad hayan dado lugar a dicha resolución. En consecuencia, la autoridad no puede impugnar una resolución por el solo hecho de que la hubiera sido emitido por una autoridad incompetente o con vicios formales, lo que nos da a entender que el vicio contenido es una resolución favorable, deberá ser de fondo para poder ser debatido.

Confirmar lo anterior el precedente II-TASS-5027 visible en la R.T.F.F.  
Año II N° 42 Junio de 1983, que señala:

**RESOLUCIONES POR LAS QUE SE CONFIRMAN EL CARÁCTER DEL CAUSANTE EXENTO DE IMPUESTOS FEDERALES A FAVOR DE UN PARTICULAR.- SOLO PUEDE NULIFICARSE MEDIANTE JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 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 dicha resolución será necesario o promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Esa norma es válida aunque la autoridad que dicte la resolución que favorezca 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 las resoluciones favorables a los particulares, aun cuando estén viciados de nulidad no podrán revocarse o nulificarse por la administración, ha quedado consagrada 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 a favor del causante sólo es anulable en el juicio que el efecto se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como lo señala el artículo 14 del ordenamiento tributario federal.

Revisión N° 813/81.- Resuelta en sesión del 14 de junio de 1983. Por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente; Francisco Javier Cárdenas Durán.- Secretario; Lic. Francisco de Jesús Arreola Chávez.

- e) Lesiones jurídicamente a la administración. Es importante hacer una reflexión sobre el particular, pues considerando que el artículo que fundamenta la existencia del Juicio de Lesividad forma parte del Código Fiscal de la Federación en la que se regulan los tributos y demás cargas del particular para con la autoridad, se piense que el único aspecto por el cual debemos considerar que una resolución es lesiva a la administración, es el económico, lo cual es incorrecto, la doctrina a manifestado que el objeto material del Juicio de Lesividad no solo son las resoluciones que cause una lesión económica a la administración sino también las que le causen una lesión jurídica.
  
- f) Por Lesión Jurídica debemos entender el daño que sufre la administración, debido a la violación a una Ley, a falta de incompetencia, la falta de requisitos de validez y existencia, etc. Con lo que se confirma la idea de que una resolución favorable al particular solo podrá impugnarse por el fondo no por la forma.

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

“En casi todos estos casos, lo que se aprecia primeramente no es la existencia de un derecho subjetivo, que aquí suele faltar, sino la vulneración de la norma; en vez de vulneración de derecho”, de “Derecho del Estado”, etc. El Tribunal Superior en la mayor parte de sus resoluciones recaídas en proceso de lesividad habla de quebrantamiento de la norma”, de “Infracción del derecho”; de resoluciones contrarias a la ley; de la legalidad o ilegalidad de las resoluciones, de quebrantamiento de normas de imperativa observancia, lo que supone en realidad el quebrantamiento del derecho subjetivo”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> GUAITIA, Aurelio. op.cit. p. 51-52

La característica de que la resolución sea nueva, misma que es exigida a los particulares cuando acuden al Juicio de Nulidad, es otra de las grandes diferencias que encontramos en el Juicio de Lesividad, puesto que en la palabra del autor Margain Manautou los particulares muchas veces se ven beneficiados con una resolución que ellos mismos estiman violatoria de ley, y al planear nuevamente el caso a la autoridad; esta la ratifica desvirtuando cualquier duda de aprovechamiento de una resolución mal fundada. Por tanto al momento en que la administración solicite su nulidad deberá reclamar tanto la resolución original como las posteriores que habían ratificado a esta.<sup>45</sup>

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

#### **RESOLUCIÓN FAVORABLE EN MATERIA FISCAL.- SU ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ.-**

Tiene el carácter de resolución favorable al contribuyente, la que le otorga una exención de impuestos, con apoyo en la Ley de Impuestos, sobre tenencia o uso de automóviles, pero lo pierde si con posterioridad se expide otra ley reguladora del mismo impuesto en la que no se prevenga igual situación de exención. No esta obligada la autoridad, en consecuencia a demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por no ser ya una resolución favorable.

Juicio N° 478/88.- Sentencia del 13 de marzo de 1990, por unanimidad de votos.- Magistrado Ponente; Lorenzo Javier Gómez Torres; Secretaria Lic. Nora Elizabeth Urby Genel

---

<sup>45</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. op.cit. p. 457-458

## **2.4.2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

Otra de las condiciones con que debe cumplir una resolución favorable para ser impugnada a través del Juicio de Lesividad, es que sea materia de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este requisito se sustenta en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues en su último párrafo establece el TFJFA conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para anular sus resoluciones, siempre que estas sean de las materias señaladas en el mismo artículo como de su competencia. En atención a lo anterior, es necesario citar cuales son los materiales en los que exclusivamente las resoluciones favorables podrían ser impugnadas por la autoridad.

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

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de las reguladas por el Código Fiscal de la Federación, inmediatamente percibido por el Estado o cuya devolución procede de conformidad con las leyes.
- 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 refiere a las fracciones anteriores.
- V. Las que niegue o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derecho habientes con cargo a la dirección de pensiones militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

- VI. Las que en materia de pensiones civiles, son con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- VIII. Las que constituyen créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal o de las organizaciones desconcentradas Federales o del propio Gobierno del 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, del DF, los Estados y municipio, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 79 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de las Secretarías Públicas. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia jurídica competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelva un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Los que dicten los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en los demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Por último y después de analizar a fondo lo que conlleva una resolución favorable, además es necesario expresar un criterio extraordinario sobre esta. A nuestra consideración la resolución favorable indispensable para incoar el Juicio de Lesividad marca una expresión al principio de definitividad que debe revestir a las resoluciones que se impugnan ante el TFJFA. El artículo 11 de la LOTFJFA señala que las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recursos administrativos o cuando la interposición de este o sea optativa, lo que en la especie no acontece. Por una parte la resolución favorable en una figura atípica que el legislador no a considerado y por ello no encontramos en la ley de la materia el fundamento para establecer si una resolución administrativa favorable admite o no un recurso administrativo, en todo caso y siguiendo a los administrativistas clásicos que así lo consideran, podríamos decir que el recurso administrativo al que se podría someter las resoluciones favorables sería al propio Juicio de Lesividad (entendiendo como una faceta del Juicio de Nulidad).

En consecuencia, por lo antes dicho, menos es de esperarse que la ley contemplara optativamente la interpretación de un recurso en contra de una resolución favorable. En conclusión consideramos adecuado el señalar que las resoluciones favorables al particular que emitan las autoridades, no se han regulado a fondo, por lo que constituye una excepción a la definitividad que deben tener las resoluciones que son objeto de la litis en el TFJFA. Por lo contrario una resolución que fue emitida favorablemente al particular, no tendrá el carácter de definitivo hasta en tanto no sea reconocido como válido por una sentencia del TFJFA o en su defecto haya precluido el derecho de las autoridades para acudir a juicio.

## **2.5 Las partes en el proceso**

Cuando hablamos de la Naturaleza Jurídica del Juicio de Lesividad, dejamos en claro que es un Proceso Especial de los que conforman al Contencioso Administrativo entre otras causas, porque intervienen en las partes procesales al igual que en el Juicio de otra naturaleza. Para Margain Manaotou hablar de las partes en el proceso es hablar de una de las principales experiencias que experimentamos en el Juicio de Nulidad y en el Proceso de Lesividad, pues en este último caso las partes desarrollan un papel totalmente contrario al realizado de manera normal.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ídem. op.cit. p. 455-457

Las partes son los sujetos principales de la relación jurídica procesal. Es decir, son los sujetos cuyos intereses jurídicos se controvierten en el proceso, en el que encontramos por lo menos tres distintos; el demandante, que pretende, el demandado, que resiste y el juzgador, que conoce y decide. En el Juicio de Lesividad además de las partes tradicionales, encontramos dos partes más que debido a las características del propio juicio, satisfacen su existencia.

### **2.5.1 Juzgador**

*Nemo iudex in re propria.* "No se debe ser juzgador en causa propia". El juzgador es uno de los sujetos principales de la relación jurídica procesal, con la diferencia de que no podría tener Interés Jurídico en la controversia debiendo ser imparcial. El juzgador se traduce en un sentido objetivo como el órgano jurisdiccional que es competente para conocer de un determinado asunto.

En el Sistema Jurídico Mexicano - como vimos antes - el Órgano Jurisdiccional competente para conocer el Procedimiento Contencioso Administrativo, y por tanto el Juicio de Lesividad es el TFJFA. Dicho Tribunal mediante los magistrados que integran las diversas Salas Regionales y Metropolitanas tendrán la encomienda de instruir y sentenciar los Juicios de Lesividad que se sometan a su conocimiento.

### **2.5.2 Demandante**

En el Juicio de Lesividad al igual que en otros procesos, el demandante o actor es un sujeto procesal que ejercita la acción, que pretenda de inicio oponer su interés a su contraparte. Excepcionalmente, en el Proceso de Lesividad la figura del demandante recae en la autoridad administrativa, pues pretende que una resolución favorable que emitió con anterioridad, sea anulada. A criterio de la doctrina esta es una de Juicio, de manera distinta al Juicio de Lesividad. Siendo que ambos son de igual naturaleza y procedimiento.

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

### 2.5.3 Demandado

En el Juicio de Lesividad la parte demandada es el administrado. El artículo 3 del LFPCA se refiere a las partes que intervienen en el Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual señala expresamente que las demandas serán:

Artículo 3.- Son parte del Juicio Contencioso Administrativo:

III Los demandados tendrán ese carácter;

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

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

### 2.5.4 Tercero coadyuvante

Cuando hablemos de terceros, hacemos referencia a personas ajenas a la resolución jurídica procesal, que ha participado en la misma sin el carácter de parte. En el caso específico del juicio de lesividad sería más correcto hablar de tercerías, cuando hablemos de este tipo de personas en atención a la trascendencia que podría tener su participación, en la solución del asunto.

Anteriormente existe la figura del tercero coadyuvante de las autoridades administrativas que se define como la persona que tuviera interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le fuera desfavorable. Dicha parte Fiscal Procesal fue derogada del CFF con la reforma del 5 de Enero de 1988.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José. Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. Ed. UNAM, México 1991, p. 168

En la actualidad la fracción III del artículo 3 de la LFPCA establece que tendrá la calidad de parte el tercero que tenga un derecho incompatible en la pretensión del demandante. No obstante, la redacción de esta fracción, interpreto que la intención del legislador fue dejar de manera general la figura del tercero, pues la lectura del artículo 15 de la mencionada ley así lo confirma.

En este mismo orden de ideas; Margain Manaotou señala que las principales diferencias que existen entre el tercero y el coadyuvante, son las siguientes:

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

### **2.5.5 Secretaria de Hacienda y Crédito Público**

Independientemente de que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público sea parte por haber emitido la resolución, alguno de los órganos, también lo sea cuando se controvierta el Interés Fiscal de la Federación.

La inclusión de dicha secretaria como parte del Juicio de Lesividad obedece a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus actividades, por lo que siendo la SHCP la dependencia de la Administración Pública Federal encargado del cobro de los impuestos, derechos, aprovechamientos y productos federales es indispensable que cuando se controvierten resoluciones que versan sobre tales conceptos, tendrá interés en que se anule la resolución controvertida.

Cabe señalar que el Interés Fiscal de la Federación no implica solo lo concerniente a los ingresos que percibe el Estado denominados de acuerdo con CFF como contribuciones, impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, sino que tal interés se refiere a todos aquellos ingresos que el estrado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público sean contribuciones o no.<sup>48</sup>

El fundamento anterior lo encontramos, lo encontramos tanto en la fracción II del artículo 3 de la LFPCA, así como en la fracción III del artículo 7 de la Ley de Servicios de la Administración Tributaria (SAT) es el órgano desconcentrado de la SHCP encargado de asuntos fiscales que debe conocer dicha secretaria.

## **2.6 Cualidades de la sentencia**

La sentencia constituye el Acto Procesal con el que se da fin al proceso, resolviendo de fondo el asunto controvertido. El Juicio de Lesividad no es una expresión y deberá ser concluido con la emisión de una sentencia que siguiendo los requisitos de legalidad del artículo 50 de la LFPCA, resuelve en definitiva la resolución controvertida.

Para ello el magistrado instructor estudiara a fondo las causales de nulidad que se consideran en el artículo 51 de la misma ley, para definir cual de ellos se estará actualizando en la resolución favorable. Construida para declara su nulidad o de lo contrario confirmar su validez. En sentido, nuevamente nos encontramos con situaciones especiales que debido a su cumplimiento del Juicio de Lesividad, viene a transformar el Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tal motivo, es necesario detallar el estudio de las causales de nulidad y en los efectos de la sentencia.

---

<sup>48</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica de lo contencioso administrativo ante el Tribunal Federal Fiscal. Sexta ed. Ed. Porrúa, México 2000, p. 87

### 2.6.1 Causales de nulidad

El artículo 51 de la LFPCA señala que las sentencias que dicte TFJFA declaración que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre las siguientes causas:

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

En líneas anteriores hablamos que la autoridad administrativa al momento de integrar la anulación de algunos de sus resoluciones solo podría alegar conceptos de anulación que intenten demostrar la ilegalidad de la resolución favorable en cuanto al fondo.

En caso contrario, el TFJFA en atención a los precedentes y tesis existentes deberá desestimar dichos conceptos. En consecuencia, para efectos del juicio de lesividad no se consideran causales de nulidad, los supuestos incluidos en las fracciones II y III antes citada, pues no son vicios que afecten de fondo a una resolución, además de que el artículo 51 de la LFPCA en comento, en su ultimo párrafo señala que las causales mencionadas tendrán como consecuencia una nulidad para efectos, lo que en la especie no pueda suceder.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. op.cit. p. 93

En cambio las causales de nulidad que si no son efectivas para efectos de Juicio de Lesividad, son las correspondientes a las fracciones I, IV y V del artículo 51 de la LFPCA pues estas se inciden en el fondo de las resoluciones.

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

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

La fracción V establece que se podrá decretar la nulidad de las resoluciones, si se demuestra que fueron emitidos a consecuencia del indebido ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad.

Doctrinalmente a esta causal se le denomina desvío de poder, la cual se fundamenta en tres posibles causales; un fin personal, la finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros o con la finalidad de favorecer a la administración pública. Lo anterior se suscita debido a que esta causal se contempla las facultades discrecionales como toda actividad administrativa debe desarrollarse conforme a derecho.<sup>50</sup> Ejemplo de este supuesto sería la autoridad al condenar una sanción discrecionalmente también conocerá del pago de la contribución al particular.

---

<sup>50</sup> LECERO ESPINOSA, Manuel. op.cit. p. 247

## **2.6.2 Efectos de la sentencia**

El efecto primordial de la sentencia coincide con el fin que busca las autoridades al iniciar el Juicio de Lesividad, el cual consideramos que es la anulación de la resolución favorable. Lo antes dicho obedece a que como claramente señalamos con anterioridad la única manera en que la autoridad puede anular sus propias decisiones es sometiéndose al conocimiento TFJFA. Claramente lo establece y lo dispone la tesis, II-TASS-8425 visible en la RTFF, N° 74 Febrero 1986, página 214 textualmente señala:

### **RESOLUCIONES FAVORABLES AL PARTICULAR.- NO PUEDE REVOCAR LA AUTORIDAD.**

El artículo 36 del CFF establece que las resoluciones administrativas de carácter individual favorable, a un particular solo podrán ser modificadas por el TFJFA mediante juicio seguido por las autoridades fiscales. De lo anterior se infiere que las resoluciones favorables al particular surten todos sus efectos y deben ser afectados por las autoridades hasta en tanto no sean declarados conforme a los ordenamientos legislativos aplicables al caso pues precisamente por esta razón deben ser impugnadas por la autoridad fiscal para que se declare su nulidad.

Revisión N° 2223/84.- Resuelta en sesión el 27 de febrero de 1986, por mayoría de votos uno en contra; Magistrado Ponente. José Antonio Quintero Becerra.- Secretario.- Lic. Antonio Jáuregui Zarate.

No obstante la aseveración anterior, la sentencia que culmina con el proceso de lesividad puede tener otros efectos. El artículo 52 de la LFPCA dispone que la sentencia emitida por el TFJFA pueda tener los siguientes efectos:

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

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

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

En conclusión, observamos que los efectos de la sentencia en un juicio de lesividad, son los mismos que tiene una sentencia de juicio de nulidad común. Nuevamente se hace evidente el vacío que invade a la ley con respecto a la reglamentación específica que deberá hacerse sobre este juicio especial, provocando que se sigan los mismos criterios para calificar las causales de nulidad tanto para el juicio de lesividad, como para el juicio de nulidad. La única distinción que debemos hacer es que la nulidad para efectos que contempla el último párrafo de este numeral, no puede ser declarada a través de una sentencia del juicio que nos ocupa, pues las causales de nulidad en las que se sustentan -como hemos comentado- no pueden ser alegadas como causales para anular una resolución favorable al administrado.

## CAPÍTULO III

### SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

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

En términos generales, podemos decir que la institución del Juicio de Lesividad es más similar a la desarrollada en el Juicio de Nulidad. Confirma lo anterior el hecho de que el capítulo primero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que esta dedicado a regular al procedimiento esto con respecto al Juicio de Lesividad; por lo que entendemos que debemos seguir los lineamientos que se estipulan para el juicio normal. Sin embargo, es necesario detenernos en algunas partes del proceso, puesto que merecen una reflexión en atención a la naturaleza del juicio que estudiamos. En el Juicio de Lesividad los momentos procesales que deben seguirse son menores a los de juicio normal, los que provoca que en la practica, su conclusión se de en un mejor tiempo que el utilizado para concluir el Juicio de Nulidad tradicional.

#### 3.1 Oportunidad para interponer el juicio

Es el primer elemento esencial<sup>51</sup> que debe cuidar, en este caso, la autoridad administrativa al momento de iniciar su acción ante el TFJFA, el magistrado instructor a cuyo conocimiento se somete un Juicio de Lesividad, deberá estudiar de oficio que su presentación se haya hecho dentro del lapso que la ley otorga, con el fin de poder destacar una posible causal de improcedencia. El artículo 8 de la LFPCA, señala que será improcedente el juicio que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por las causales siguientes:

---

<sup>51</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación. 11ª ed. Ed. Porrúa. México 2002, p. 201

IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que haya consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante TFJFA en los plazos que señale el código.

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

El artículo encargado de regular el plazo que tienen los demandantes para interponer el Juicio de Nulidad es el artículo 13 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Entrando en materia, la prioridad del numeral precitado que se refiere específicamente al Juicio de Lesividad, es el tercer párrafo. Mismo que señala lo siguiente:

“Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitido 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 últimos cinco años de efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcial desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda”.

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

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

Si hacemos una comparación de la oportunidad que se le otorga a la autoridad administrativa en su papel de demandante con respecto al otorgado al particular cuando funge dicho papel, encontramos dos diferencias fundamentales.

La primera diferencia es trascendental, pues mientras que la autoridad se le otorga cinco años, (pudiendo ser más según el segundo supuesto estudiado) para presentar su demanda, al particular sólo se le otorga 45 días. Una segunda diferencia consiste en que el particular tendrá 45 días para presentar su demanda, misma que correrá a partir del día siguiente a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; en cambio la autoridad tendrá cinco años, pero a partir del día siguiente en el que se hubiere emitido la resolución. Si bien es cierto que en el caso de la segunda diferencia encontrada, no es de capital importancia, creemos importante hacerla notar pues este tipo de diferencias van constituyendo la institución del Juicio de Lesividad.

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

### 3.2 Demanda

En el capítulo anterior estudiamos cuales son los requisitos que debe satisfacer una resolución favorable para poder ser objeto de juicio. Por esa razón, una vez que la autoridad administrativa verifique que esta dentro del término para interponer el Juicio de Nulidad o primero que tandra que estudiar es si la resolución que emitió cumple con los requisitos necesarios que en resumen son:

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

La demanda como lo establece el artículo 13 de la antes mencionada ley, al igual que en el juicio de nulidad, deberá ser entregada por escrito ante la Sala Regional competente. Para determinar que la Sala Regional del TFJFA será competente debemos remitirnos a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues en esta, establece la competencia territorial del tribunal. El artículo 31 de la LOTFJFA señalara que la competencia del TFJFA para conocer del asunto, la tendrá la Sala en cuya circunscripción se encuentre el domicilio que emitió el acto, sin embargo es el último párrafo señala lo siguiente:

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

Como vemos es importante la distinción de competencia que tendrá TFJFA con respecto al Juicio Nulidad al momento de interponer la demanda.

Una vez satisfecho los requisitos anteriores, la autoridad deberá colmar los demás requisitos que el mismo código exige para una demanda los cuales analizaremos a continuación.

### **3.2.1 Requisitos**

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

I.- Nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

Este primer elemento, exige que la autoridad que emitió el acto, tomar el papel de demandado. Por tal motivo, deberá anotarse el nombre de la unidad administrativa que emitió el acto y considerando, que es una persona jurídica colectiva de derecho público, deberá anotarse también el nombre del funcionario que la representa.

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

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

## II.- La resolución que se impugne

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

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

Entendemos que deben considerarse el domicilio fiscal del particular demandado. Una vez que se corra traslado al particular, este podrá designar un domicilio convencional para oír y recibir notificaciones.

## IV.- Los hechos que dan motivo a la demanda.

Son los actos y omisiones materiales que se efectuaron o deberían efectuarse en el procedimiento administrativo que motivó la emisión de la resolución impugnada.<sup>52</sup> La autoridad deberá citar los hechos de una manera resumida, haciendo alusión a los momentos y circunstancias en las que emitió la resolución.

---

<sup>52</sup> ESPINOSA LUCERO, Manuel. Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal Federal. Sexta ed. Ed. Porrúa. México 2000, p. 99

V.- Pruebas que ofrezca.

En este caso las autoridades administrativas deberán seguir los mismos lineamientos que para el juicio de nulidad se estipulara en el artículo 40 de la LFPCA.

VI.- Los conceptos de imputación.

Los conceptos de imputación son argumentos razonados que en este caso la autoridad deberá realizar para demostrar jurídicamente que la resolución favorable impugnada vulnere las disposiciones normativas que ofrezcan o que son lesivos para el Interés Público protegido por la administración. Los conceptos de impugnación deben cumplir tres características.<sup>53</sup>

Operantes: Cuando atacan los motivos y fundamentos de la educación favorable.

Fundados: Cuando demuestra que le asiste la razón a quien la formula.

Suficientes: Cuando basta para acreditar totalmente la ilegalidad de la resolución impugnada.

La autoridad administrativa solo podrá fundamentar sus conceptos de impugnación con las causales de nulidad que expresamente señalan las fracciones I, IV y V del artículo 51. Lo anterior se debe a que como estudiamos antes la autoridad podrá argumentar vicios formulados para pedir la nulidad de una resolución.

En este sentido el autor Fernández Sagardi ha expresado lo siguiente en este sentido:

“la autoridad deberá esgrimir argumentos de fondo dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto que impugne sin que le sea dable argumentar cuestiones de formas que se observan en la promoción del particular beneficiado con la resolución”<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Tomo IV. 13ª ed. Ed. Cárdenas. México 2003, p. 195

<sup>54</sup> SUGARDI, comentado por ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. Juicio de lesividad y otros juicios. Ed. Porrúa. México 2002, p. 85

Independientemente de lo antes dicho, la autoridad deberá demostrar fehacientemente y convencer al magistrado instructor de que la resolución favorable realmente es lesiva para la autoridad pues de lo contrario podría provocar una causal de sobreseimiento al no acreditar que afecta a su Interés Jurídico.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Aquí es donde tendrá su aplicación el tercero coadyuvante del que hablamos al estudiar las partes en el proceso, situación que en la práctica es muy poco probable de actualizarse.

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

A través de este elemento la autoridad administrativa solicita al magistrado instructor que se anule la resolución favorable objeto de litigio. Más aún consideramos que a interpretación sistemática del artículo 13 fracción en su tercer párrafo al final la autoridad podrá pedir también que en caso de anular lisa y llanamente una resolución, se condene al demandado a restituir al Fisco las cantidades o las o las que se dejó de pagar a raíz de dicha resolución.

Como regla general y en anterior a que la ley no hace distinción en cuanto al Juicio de Lesividad, entendemos que los apercibimientos decretados en el artículo 14 a través de sus últimos párrafos tendrán la misma aplicación ante los vicios que contengan las demandas presuntivas por las autoridades.

### **3.2.2 Documentos anexados**

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

I.- Una copia de la misma y de los documentos anexados, para cada una de las partes. En el particular, la autoridad solamente deberá adjuntar una copia del escrito de demanda, pues solo existe una parte (el demandado) a la cual correrá traslado. Solo en el caso de que nombraran un tercero coadyuvante, deberá adjuntar una copia más para los últimos.

II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fuera reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro de documentos con el que acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

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

En el supuesto de afirmativa ficta, la autoridad estará obligada a presentar el original del documento por el cual el particular insto a la autoridad.

IV.- La constancia de notificación del acto impugnado.

Ante el Juicio de Lesividad será diferente la fecha en que la resolución haya sido notificada al particular pues el artículo 13 establece que el plazo para incoar dicho juicio correrá a partir del día en que se haya emitido la resolución controvertida.

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

VI.- El interrogatorio para el desahogo de las pruebas testimoniales, el cual debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 44 Ídem anterior.

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca. Igualmente los apercibimientos que establecen estos actos se harán afectivos a la autoridad administrativa. Por lo que hace a las demás reglamentaciones que se hacen en argumento citado, no son operantes para el caso en particular.

### **3.3 Contestación de la demanda**

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

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

#### **3.3.1 Requisitos**

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

I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, que haya lugar.

En otras palabras, se hace referencia a las excepciones dilatorias que el demandado puede hacer valer. En la LFPCA el artículo 19 es el encargado de regular éstas, estableciendo que deben resolver antes de entrar al estudio de fondo del asunto.

II.- Las consideraciones que a su juicio impidan que se emita decisiones en cuanto al fondo o de manera que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda.

Aquí se considera las excepciones perentorias que el demandado pudiera hacer valer. Estas excepciones se harán vales a través de las causales de improcedencia y sobreseimiento que contienen los artículos 8 y 9 de la LFPCA, y que como lo dice la misma fracción, existe el estudio de fondo del mismo.

III.- Se refiere concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándoles, negándoles, expresando que los ignoran por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

A través de este punto de la contestación de la demanda el demandado deberá de una manera sucinta pero lo más claramente posible dar una versión de los hechos expresados por el actor. De esta forma, podrá negarlos, modificarlos según convenga sus intereses.

IV.- Los argumentos por medio de los cuales demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

Este apartado hace referencia a la refutación de los conceptos de impugnación. En ella el demandado deberá hacer alusión a cada uno de los conceptos de impugnación vertidos por la parte actora con el fin de demostrar que son infundados y con ello el magistrado instructor declare que el actor no probó su acción y por tanto no le asiste la razón. En palabras de Gustavo Esquivel Vázquez los conceptos de impugnación pueden ser ineficaces por las siguientes causas,<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo. Juicio de lesividad y otros estudios. Ed Porrúa. México 2002, p. 90

- Infundados cuando no le asiste la razón al actor con sus argumentaciones.
- Exorbitantes cuando se encuentran fuera de la litis planteada en el juicio.
- Insuficiente cuando no logra desvirtuar en su totalidad la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

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

Al respecto es aplicable la tesis II-TASR-IX570, visible en la RTFF. N° 60 diciembre de 1984, pág. 465 que señala:

**RESOLUCIÓN FAVORABLE A UN PARTICULAR.- SU IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO.- LA ARGUMENTACIÓN DEL DEMANDADO AL FORMULAR LA CONTESTACIÓN DEBEN ENCAMINARSE A SOSTENER SU LEGALIDAD.-**

El reconocimiento aduanero que establece una clasificación arancelaria en un procedimiento de importación constituye una resolución favorable al particular interesado que no pueda ser revocado por la autoridad. En tal razón si la autoridad considera posteriormente que la clasificación efectuada es incorrecta debe demandar la nulidad de esa resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación vigente. Ahora bien, si bien para cerciorarse de la incorrecta clasificación, la autoridad inicia un Procedimiento Administrativo de investigación debe considerarse que el mismo es independiente de la resolución impugnada en Juicio de Nulidad pues esta no deriva de aquel que en virtud de lo cual si la empresa demandada hace valer los argumentos dirigidos a cambiar en su desarrollo tales argumentos deben estimarse inoperantes, ya que no encaminan a demostrar la legalidad de la resolución o debate

Juicio N° 1181.- Sentencia de 24 de agosto de 1984, por Unanimidad de votos. Magistrado Instructor.- Leopoldo Santos Landois.- Secretario Lic. Juan Francisco Tapia Tovar.

#### V.- Las pruebas que ofrezca

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

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

Con respecto a los documentos que debe anexar el demandado a su contestación de demanda, contenida en el artículo 21, son de aplicarse las reglas contenidas en los tres últimos párrafos del artículo 15. La única fracción que requiere distinción es la II que se refiere al demandado, es que el demandante acredite su personalidad cuando no actúe en nombre en nombre propio. Al respecto. Es de aplicarse la misma regla contenida en el artículo 3 y fracción II del artículo 15. Es decir el demandado deberá acreditar ante el tribunal, a través de los diversos mecanismos aceptados, que cuenta con el interés jurídico para entrar a Juicio.

#### **3.3.2 Excepciones y defensas**

Al momento de dar contestación a la demanda, el actor podrá (de una manera activa), resistir las pretensiones del actor a través de las excepciones y defensas. Como bien indica Manuel Lucero Espinosa y no encontramos en la legislación, ni en la jurisprudencia, un criterio unánime que determine una diferencia substancial entre estas.<sup>56</sup> Uno de los criterios más aceptados sobre el tema es el que considera las excepciones son aquellas resistencias que el demandado hace valer sin atacar el fondo del asunto, con la sola atención de resolverlo o evitar su estudio en otras palabras podríamos decir que ataca la forma). Por su parte las defensas, son las resistencias que opone el demandado, destinadas a atacar el fondo del asunto.

---

<sup>56</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. op.cit. p. 141

De la lectura del mencionado artículo 20 de la LFPCA, se dispone de las posibilidades que tendrá el demandado para obtener sus excepciones y defensas. Si bien es cierto que dicho artículo no establece literalmente la opción de hacer valer las excepciones y defensas del estudio de cada una de las fracciones se llega a esa conclusión. De esta manera entendemos que la fracción I y II, en su primera parte, se refiere a las excepciones que podrá hacer valer el demandado. En cuanto a las defensas, las fracciones II, III y IV son las encargadas de resolver esta forma de resistencia.

En cuanto hablamos de los posibles excepciones que puede hacer valer el demandado, debemos hacer alusión a los artículos que se correlacionan con estos. En este sentido encontramos que el Código Fiscal de la Federación, regula dos especies diferentes de excepciones, en los artículos 9 y 24.

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

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

Por su parte las excepciones contenidas en el artículo 24 podríamos considerarlas de naturaleza dilatoria.

Estas excepciones son consideradas pues la LFPCA como incidentes de previo y especial pronunciamiento debido a que suspenderán el juicio y no podrán estudiarse el fondo del asunto hasta entonces no se haga un pronunciamiento sobre estos.

Los incidentes que considera el artículo 24 son los siguientes:

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

En lo que respecta a las defensas, los artículos 20 nos indica que deberán referirse tanto a los hechos que expresa el actor, como a la refutación de los conceptos de impugnación vertidos por el mismo. A través de esta defensa el particular tendrá la carga de demostrar la legalidad de la resolución favorable, sosteniendo el fondo del asunto.

### **3.3.3 Reconvención**

Una de las actitudes que puede asumir el demandado al constatar la demanda, a su vez, pretende oponer un nuevo interés al propio actor. La reconvención o contra demanda se puede definir como la actitud de optar el demandado, a través de la cual no solo se opone a la pretensión del actor, sino que asume una posición de contra ataque introduciendo una nueva cuestión litigiosa en el proceso existente<sup>57</sup>. Esta institución se vuelve muy controvertida cuando hablamos de ella dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo.

La doctrina en general, en palabras de autores como Emilio Margain y Manuel Lucero Espinosa, expresan que la reconvención no tiene aplicación legal en el procedimiento contencioso administrativo. Lo anterior lo fundamentan en que el hecho de aceptar la reconvención como una aplicación supletoria del artículo 333 del CFPC estaría yendo de la mano por lo dispuesto por el artículo 1 de la LFPCA, y de la competencia que se otorga al tribunal en su Ley Orgánica. Específicamente en lo relacionado con el Juicio de Lesividad, esgrimen que iría en contra de la naturaleza del artículo 36 del CFF y del 32 de la LOTFJFA. Y por tales efectos, citan el siguiente criterio del pleno del entonces TFF;

---

<sup>57</sup> OVALLE FAVELA, José. Teoría general del proceso. Cuarta ed. Ed. Oxford. México 2000, p. 75

“La reconvencción que pretende intentar la autoridad demandada ante este tribunal, en contrario a diversos preceptos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como por ejemplo, los artículos 1,2,4,7,6, etc. No es posible por tanto, aplicar en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, por que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que si ese ordenamiento no se encuentra una institución no es correcto acudir a otro Código como supletorio, máxime que es un asunto que en la fase oficiosa no ha sido resuelto y ello entraña una indefensión del particular que viola el principio de igualdad de las partes, puesto que este último no puede argumentar contra dichas reconvencciones. Por lo anterior se concluye, que la institución procesal mencionada, es improcedente en el Contencioso Administrativo”.

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

En nuestro muy humilde punto de vista, creemos que la reconvencción, si debe tener cabida dentro del procedimiento contencioso administrativo. Nos parece que el traer la reconvencción del CFPC, en ningún momento contradice la supletoriedad al artículo 1, ni la naturaleza misma del Procedimiento Contencioso Administrativo.

A nuestra consideración el hecho de que el magistrado instructor admita una reconvencción, debería depender de tres elementos; que el actor reconvenccional tenga como tiempo para establecer la litis de la resolución que la reconvencción tenga como objeto una resolución distinta pero conexa a la de origen, ya sea por antecedentes o consecuencia de ésta, y finalmente que por efectos de la reconvencción no se involucren a nuestras partes.

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

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

Por lo anterior nos parece factible la inclusión de la institución de la reconvención en el PCA para que a través de su debida legislación eviten las posibles contradicciones a las que hacían referencia los autores antes citados. Además la Ley no debe guardar un vacío legal ante el supuesto de esta naturaleza.

No podemos concluir el estudio de la contestación a la demanda, sin hablar de una de las consecuencias que dentro del procedimiento contencioso administrativo, se puede dar, crear en el actor el derecho de ampliar su escrito inicial de la demanda.

El artículo 17 de la LFPCA regula esta situación al expresar que el actor podría ampliar su demanda ante los siguientes supuestos:

I.- Cuando se impugne una negativa ficta.

II.- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su funcionamiento, cuando se de a conocer en la contestación.

III.- En los casos previstos en el artículo anterior.

IV.- Cuando con motivo de la contestación, se introduzca cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22 no sean conocidos por el actor al presentar la demanda.

V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del Juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el Juicio de Lesividad no se actualiza la posibilidad de ampliar. Lo anterior se debe a que bajo ninguna circunstancia, una situación de hecho que se combate a través del Juicio de Lesividad encuadraría en los supuestos que contempla el numeral antes citado.

Así tenemos por ejemplo, que la autoridad nunca podría impugnar una negativa ficta, nunca podrá argumentar en su escrito de demanda el no conocer la resolución impugnada, pues ella misma lo emitió, y menos aún particular, al contestar la demanda podría dar a conocer hechos que la propia autoridad desconocía.

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

La afirmativa ficta surge a consecuencia del mismo mecanismo *contrariosensu* por el que se configura la negativa ficta. En tales circunstancias, si se presentara en caso en el que la autoridad acude a Juicio de Lesividad, demandando la afirmativa ficta y en el escrito de demanda establece que no conoció la petición o consulta (tal vez por que la extravió) o simple mente en ese momento no pudo ofrecer como prueba (por diversas causas) el escrito, tal supuesto podría otorgarse la aplicación de demanda para que el demandado presentara en su contestación, el documento por el cual se realizó la consulta. En ese supuesto, no es factible el otorgar una ampliación de la demanda, pues la autoridad en este caso tiene la carga de la prueba y no obstante contar con la presunción de legalidad que le da ese artículo 68 del Código Tributario en este caso debe probar la existencia de la resolución impugnada y ante esta omisión nos parece que el magistrado instructor debe desechar por improcedente la demanda en los términos en los términos del penúltimo párrafo del artículo 16.

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

### **3.4 Sentencia**

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

### 3.4.1 Contenido de la sentencia

La sentencia que termina con el Juicio de Lesividad, por su propia naturaleza deberá estar integrada por el preámbulo, los resultandos, considerandos y puntos resolutiveos que cualquier sentencia debe contener. Como hemos visto la sentencia que recaiga al Juicio de Lesividad sólo se podrá pronunciarse en tres sentidos; reconociendo la validez de la resolución favorable, declarando la nulidad de la misma y sobreseyendo el Juicio. A través de los considerandos el magistrado instructor deberá hacer los razonamientos lógicos por los que llegue a concluir la resolución favorable al particular ciertamente es lesiva para la autoridad y en su caso decretar la nulidad de la misma, o en su defecto reconocer su validez.

El autor Gregorio Sánchez León establece además que dichas sentencias podrán ser declarativas o de condena señalando al respecto lo siguiente:<sup>58</sup>

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

El momento procesal en que se deberá dictar la sentencia será, una vez cerrada la instrucción tendrá para tal efecto un plazo máximo de sesenta días según lo dispuesto por el artículo 49. Durante este lapso el magistrado instructor deberá entrar primeramente al estudio de las posibles causas de sobreseimiento (por ser cuestión de oficio) que se hubieran suscitado durante la tramitación del Juicio, posteriormente entrará al fondo del negocio dando prioridad a las causales que pudieran concluir en una nulidad lisa y llana. Una vez cumplimentado el estudio y emisión de la sentencia, se someterá a la cuestión de la Sala para su unánime pronunciamiento o en su defecto, su emisión por mayoría.

---

<sup>58</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. op.cit. p. 354

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

### **3.4.2 Impugnación de la sentencia**

Una vez que se ha dictado la sentencia, uno de los problemas que podría seguir, es que, no obstante haberse emitido con toda legalidad sustentado en los artículos 50 y 51 de la LFPCA, los efectos de la misma no sean adecuados para algunas de las partes. En el caso del Juicio de Lesividad, es obvio que la autoridad busca la nulidad de la resolución favorable y el particular, su permanencia. Pero aún cuando el efecto de la sentencia fuera favorable a las causas de alguna de las partes, ésta podría estar inconforme con los términos de la instancia pues podría estar resolviendo sólo una parte de la nulidad citada o bien, simplemente la parte Procesal Contendiente a la que no le fue favorable la sentencia tendrá la necesidad y el derecho de impugnarla si así lo considera.

Las sentencias emitidas por el TFJFA cuentan con las características de convertirse en resoluciones definitivas, con el fin de que puedan ser impugnadas. En caso contrario estaríamos dejando en estado de indefensión al particular y al Procedimiento Contencioso Administrativo estaría contrariando a la constitución misma. Por tal situación, la legislación contempla la posibilidad de que la sentencia que recaiga a un Juicio de Lesividad, en este caso pueda ser impugnada. El único aspecto que tendríamos que cuidar sería cual de las partes (si la autoridad o el particular) es el que intenta impugnar la sentencia, para determinar la ley aplicable.

La ley antes mencionada, mediante el penúltimo párrafo de su artículo 52, estipula que los efectos de la sentencia, se verán suspendidos en el momento que se impugne la misma y hasta en tanto no se resuelva el medio de impugnación optado. Es decir los efectos de la sentencia no deberán ser cumplimentados por la autoridad administrativa sino hasta que se considere en sentencia definitiva.

### **3.4.3 Juicio de Amparo Directo**

El Juicio de Amparo Directo o uninstancial es el medio de impugnación que podrá ejercitar el particular. Sin hacer mayor pronunciamiento sobre el Juicio de Amparo, es oportuno señalar que el artículo 158 y demás correlativos de la Ley de Amparo, contempla dentro de la competencia por materia, las resoluciones que pongan fin a Juicios Administrativo (sentencias).

En este sentido, el particular podrá acudir al llamado recurso de casación<sup>59</sup> en el supuesto de que la sentencia que ponga fin al Juicio de Lesividad, revoque y declare la nulidad lisa y llana de la resolución favorable. Otro supuesto en que se podrá pedir la protección de la Justicia de la Unión, sería cuando si bien la sentencia no declaró la nulidad lisa y llana de la resolución se le modifique en determinados aspectos que igualmente le causo un agravio al particular.

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

---

<sup>59</sup> Cfr. José Luis Vázquez, señala que doctrinalmente se afirma que el juicio de amparo directo es un recurso de casación, más que un proceso autónomo, ya que las partes son las mismas que en el proceso ante tribunal administrativo. p. 312

Al momento de interponer el juicio de amparo, el particular podrá impugnar tanto los errores *in procedendo* (o sea las violaciones a las disposiciones procedimentales durante la tramitación del proceso que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al fallo definitivo) artículo 159 de la Ley de Amparo, así como los errores *in indicando* (las infracciones contenidas en la sentencia) según el artículo 158 de dicha Ley.<sup>60</sup>

#### **3.4.4 Recurso de Revisión**

El Recurso de Revisión que contempla el artículo 63 de la LFPCA, es un medio de impugnación unilateral<sup>61</sup> a través de la cual las autoridades podrán impugnar las sentencias que pongan fin al Juicio de Lesividad. Siendo impugnables las sentencias que decreten o nieguen un sobreseimiento cuando sea contrario a sus intereses es cuando la sentencia solo modifique en parte la resolución favorable y la siga considerando lesiva, o bien cuando la sentencia confirma la validez de la resolución favorable.

El artículo 63 establece los supuestos que deberán darse para que la autoridad pueda interponer el Recurso de Revisión y, a su vez el Tribunal Colegiado de Circuito lo puede admitir, los cuales son:

I.- Sea de cuantía que exceda los tres mil quinientos veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al DF, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

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

En este aspecto que tanto la autoridad como el TCC ha dejado de considerar la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia a través de la cual debemos entender por importante lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia, y por trascendencia debe entenderse el resultado, consecuencia de índole grave o muy importante.

---

<sup>60</sup> SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. op.cit. p. 312

<sup>61</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. op.cit. p. 265

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interposición de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de los contribuyentes.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento de que deriva al ejercicio de las facultades.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afectan las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal y administrativo.

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

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En los juicios que versan sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en Ingresos Federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Además de los requisitos que expresamente señala el artículo en comento, Emilio Margain Manautou esgrime que la autoridad para optar por la interposición del recurso de revisión, también deberá observar los siguientes lineamientos;<sup>62</sup>

- Que el asunto resuelto por las Salas del Tribunal sea el primero de su naturaleza y traiga o pueda traer consigo que otros particulares, con problemas similares, percatados del fallo, intenten el juicio con idénticos resultados, por lo que sería el interés conocer el criterio de los Tribunales Colegiados.
- Que el asunto, aun no siendo nuevo, esté resuelto en forma diferente para la Suprema Corte o para los Tribunales Colegiados.
- Que el problema no este debidamente explorado por el derecho tributario o administrativo, según sea el caso.

En el aspecto práctico, al igual que el particular en el juicio de amparo, la autoridad tendrá quince días siguientes al en que surtan sus efectos la notificación de la sentencia, para interponer el recurso de revisión ante la Sala del conocimiento de dicho juicio. Una vez recibida la demanda, la Sala correrá traslado al particular y remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito<sup>63</sup> competente, los asuntos del juicio para efectos de su radicación.

Finalmente, es adecuado mencionar que, según lo dispuesto por el artículo 64, cuando por motivo de una misma sentencia se interponga juicio de amparo y recurso de revisión, deberá conocer del mismo el Tribunal Colegiado de Circuito para lo cual la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que tuvo conocimiento tendrá que informar al Tribunal Colegiado de Circuito dicha situación.

Para concluir cabe mencionar que debemos agotar el principio de definitividad para que los recursos que interpongamos no los sobreesen y así perder una instancia más para apelar dicha resolución. Además debemos tener cuidado como y en donde se debe interponer estos recursos ya que si desconocemos los términos de interposición se nos desecharan de plano por haber precluido nuestro derecho.

---

<sup>62</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. op.cit. p. 193

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

## **CAPÍTULO IV**

### **LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

A lo largo de esta obra hemos visto cuál es el origen, en qué consiste, cómo se desarrolla y, en general, todos los aspectos relacionados con el Juicio de Lesividad.

Ahora llega el momento de estudiar el elemento central que motivó la realización de esta investigación, mismo que se traduce en la inconstitucionalidad del término que el legislador le otorga a la autoridad para poder iniciar el Juicio de Lesividad.

En nuestra opinión, este momento de la investigación es el más importante, pues a través de él podremos llegar a las conclusiones que arroje nuestra investigación.

Cuando propusimos el proyecto de investigación e hicimos el planteamiento del problema, delimitamos los objetivos que debía tener este trabajo y, a través de diversos cuestionamientos llegamos a constituir una hipótesis. Con el desarrollo de este trabajo, hemos venido aportando los elementos necesarios para que por medio de este capítulo final, podamos demostrar las aseveraciones que en su concepción elaboramos.

La intención de este último capítulo, obedece a la necesidad de presentar todos los argumentos posibles, con el fin de demostrar que el juicio de lesividad, en la parte referente al término que se da a las autoridades para interponerlo, es inconstitucional.

Por tal motivo, hablaremos de los principios constitucionales y doctrinales que deben reglamentar en la vida jurídica de nuestro entorno, para que mediante el conocimiento de su contenido y fin, podamos concluir en una crítica al artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## 4.1 Principios Constitucionales

Cuando abordamos el tema de la justicia administrativa, establecimos que es una figura social que se encuentra estrechamente relacionada con el Estado de Derecho. En nuestro país, al igual que en el resto del mundo, la Constitución es la creación humana entorno a la cual gira y se justifica el Estado de Derecho. Por tanto, todo acto o institución que se encuentre vigente en nuestro territorio, deberá respetar y seguir los principios que de ella emanan.

En este apartado, analizaremos algunos de los principios que deben ser respetados por la institución del juicio de lesividad, para que posteriormente concluyamos, el por qué los vulnera.

Los artículos 14 y 16 constitucionales resultan esenciales para salvaguardar la Ley fundamental, porque de ellos se desprenden los más importantes principios para preservar el funcionamiento del Estado de Derecho. Lo anterior, porque los derechos consagrados en dichos artículos aseguran la convivencia social en un sistema jurídico seguro, equitativo y justo, como también posibilitan la rectificación de aquellos actos autoritarios que hubieren vulnerado el *status* ideal de las cosas o el deber ser de las relaciones jurídico autoritarias<sup>64</sup>.

### 4.1.1 Garantía de audiencia

La garantía de audiencia es uno de los principios constitucionales más importantes dentro de nuestro ordenamiento legal. Dicho principio se encuentra albergado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, el cual a la letra señala:

---

<sup>64</sup> GARZA GARCÍA, Carlos. Derecho constitucional mexicano. Tercera ed. Ed. Mac Graw-Hill. México 2002, p. 166

“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

Tomando en cuenta que el juicio de lesividad, por su naturaleza, es un proceso, es ineludible el hecho de que deba observar este lineamiento constitucional. La garantía de audiencia se integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes y que son: el juicio previo al acto de privación, que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales, y la decisión ajustada a las leyes vigentes<sup>65</sup>.

Con ello queremos agregar que es importante todas y cada una de las garantías individuales plasmadas en la carta magna, ya que de ahí derivan y emanan las leyes que nos rigen y mantienen en un perfecto orden social.

Como vemos, esta garantía se conforma, a su vez, de cuatro garantías, por lo que, si se violentara alguna de éstas, se estaría violentando a la garantía de audiencia como tal. En razón de lo anterior, el gobernado cuenta con una sólida y verdadera protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

El goce de esta garantía, como derecho público subjetivo, deberá corresponder a todo gobernado. El gobernado dentro de la esfera jurídica se encuentra en una relación de supra o subordinación, que se traduce indiscutiblemente en multitud de actos de autoridad que tienen, para ser tales, como medio de subsistencia, la esfera del particular<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. Trigésimo segunda ed. Ed. Porrúa. México 2000, p. 536

<sup>66</sup> BARRASA, Emilio. El artículo 14 y el juicio constitucional. Decima ed. Ed. Porrúa. México 2001, p. 421

En el caso particular del juicio de lesividad, será la resolución favorable a dicho particular, la que originará la situación de hecho y de derecho que provocará la actualización de la garantía de audiencia.

#### **4.1.2 Fundamentación y motivación de los actos y resoluciones fiscales**

Si tomamos en cuenta que el Juicio de Lesividad se origina a consecuencia de un acto de autoridad, el principio de legalidad (fundamentación y motivación) consignado en el artículo 16 constitucional adquiere gran importancia. La resolución que emita la autoridad, no obstante ser favorable al particular, deberá estar revestida de la fundamentación y motivación que debe tener todo acto de autoridad. De ahí, que nos parezca absurdo que después de que la autoridad tuvo el tiempo adecuado para emitir una resolución apegada totalmente a derecho ( fundada y motivada ), argumente que es lesiva para los intereses del Estado y, además, que se les otorgue un término tan prolongado para poder hacerlo.

El principio de legalidad, se encuentra consagrado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, mismo que expresamente señala lo siguiente:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

De acuerdo a lo anterior, las autoridades fiscales deben justificar sus resoluciones citando las disposiciones legales en que se apoyan para emitirlas, además deben estar debidamente razonadas para lo cual expondrán los motivos en que las basan<sup>67</sup>.

En la práctica procesal de los juicios desarrollados ante el TFJFA, observamos que éste es el principio que los postulantes más argumentan haberse violentado, y de igual manera hemos visto que la autoridad podrá dentro de su demanda, argumentar que la resolución que emitieron, careció totalmente de fundamentación y motivación.

---

<sup>67</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. op.cit. p. 501

No obstante que, de acuerdo con el artículo 68 del CFF, las autoridades fiscales gozan del privilegio de presunción de legalidad de sus resoluciones, deben fundamentar las mismas, porque si no lo hacen, los particulares las pueden impugnar o de igual manera, la autoridad, a través del Juicio de Lesividad, podrá intentar su anulación<sup>68</sup>.

Además de estas últimas consideraciones, en materia administrativa y por tanto fiscal, los actos de autoridad deberán cumplir con otros elementos que finalmente también se reflejan como una fundamentación y motivación. Dichos requisitos los encontramos tanto en el artículo 3 de la LFPA y el artículo 38 del CFF, en los cuales se establecen los elementos que deberán cumplir los actos de autoridad.

#### **4.1.3 Seguridad Jurídica**

La seguridad jurídica es una de las principales garantías que debe cuidar cualquier legislación. Los profesionales del derecho, somos los encargados de vigilar y otorgar seguridad jurídica a todos los actos que realice la sociedad en la búsqueda de sus fines. Como menciona Augusto Fernández Sagardi, “la misión del profesional del derecho debe ser siempre el llegar a una solución justa, en el entorno de la seguridad jurídica que debe dar su actuación”<sup>69</sup>.

El principio de seguridad jurídica es producto de la interpretación armónica de los artículos 13, 14 y 16 constitucionales. Se traduce en una garantía que se da al individuo de que una persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que si estos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y respeto<sup>70</sup>. En este sentido entendemos que la seguridad jurídica es un valor que está presente en situaciones ciertas, firmes y tranquilas, de modo tal, que dicha firmeza certifique su polo positivo<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Décimo tercera ed. Ed. Cárdenas. México 2003, p. 522

<sup>69</sup> Cfr. Conferencia Magistral del Lic. Augusto Fernández Sagardi, en el Palacio de Justicia Federal.

<sup>70</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. op.cit. p. 375

<sup>71</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Quinta ed. Ed. Textos Jurídicos Universitarios. México 2000, p. 412

La doctrina ha establecido que la seguridad jurídica puede verse desde dos puntos de vista, a saber: objetivo y subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, se considera como la certeza moral que tiene un individuo de que sus bienes le serán respetados, siempre y cuando existan las condiciones necesarias para ello, como es la organización judicial, leyes apropiadas, etc. Por lo que respecta al sentido objetivo, se considera que es la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública<sup>72</sup>.

En conclusión, podemos decir que la seguridad jurídica es un fin del derecho, pues dicha seguridad es una característica esencial de lo jurídico y que debe implicar, que el orden social no sólo sea eficaz sino también justo. Además, es también la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no sea modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente. Así con ello reforzaremos y daremos más credibilidad a las instituciones previamente establecidas por el Estado, para que el gobernado este más conforme y seguro.

#### **4.1.4 Certeza Jurídica**

El principio de certeza y seguridad jurídica se encuentran estrechamente vinculados, a tal grado que en la vida práctica se llegan a utilizar como sinónimos. De manera similar a la seguridad jurídica, la certeza jurídica es un principio que surge de la interpretación de diversos artículos constitucionales. Para efectos de nuestra investigación, debemos considerar a la certeza jurídica como aquel estado que se crea en el gobernado, a través del cual puede estar confiado en que la justicia le asiste en su interacción con el Gobierno<sup>73</sup>.

La certeza, como tal, es un grado del conocimiento. De las manifestaciones hechas aquí, entendemos que la certeza jurídica conlleva a la seguridad jurídica, y que la seguridad jurídica supone la certeza jurídica de determinada situación o acto. De tal modo que podamos definir a la certeza jurídica como el conocimiento seguro y claro de que una situación de hecho o de derecho ha nacido a la vida jurídica, precisamente a la luz de los diferentes principios que le dan legalidad<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. op.cit. p. 156

<sup>73</sup> Ídem. op.cit. p. 163

<sup>74</sup> GARZA GARCÍA, Carlos. op.cit. p. 256

Luego entonces, podemos establecer que para efectos del acto administrativo, es importante el antecedente inmediato del juicio de lesividad, la certeza jurídica se traducirá en el estado de conciencia que se cree en el gobernado, de que el acto administrativo fue emitido en total apego a derecho y que no vulnerará sus garantías individuales<sup>75</sup>.

Así con ello podemos observar que la certeza jurídica y seguridad jurídica van muy de la mano, debido a que una nos lleva a la otra, es decir si no hubiera certeza jurídica muy difícilmente existiera la seguridad jurídica y todo ello proporcionado por el Estado quien es el que regula y administra a cierto territorio. Es también por ello que el Estado está obligado a brindar este tipo de garantías para que así junto con el gobernado vivan e interactúen en armonía.

## **4.2 Principios del Proceso**

Los principios del proceso, también llamados garantías esenciales del procedimiento, se derivan del artículo 14 constitucional, pues en la parte final del segundo párrafo indica que en todo juicio se deberán cumplir las formalidades esenciales del procedimiento. En lo referente a la violación de principios que consideramos realiza, la oportunidad que se da a las autoridades para incoar el juicio de lesividad, sólo encontramos incidencia en dos de los principios que regulan el proceso en nuestro país: el principio de igualdad de las partes en el proceso y el principio de equidad. Para obtener un mayor conocimiento, a continuación nos referiremos a cada uno de ellos.

### **4.2.1 Principio de igualdad de las partes en el proceso**

Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentran en una determinada situación, tienen la posibilidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho Estado. La igualdad desde el punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> BARRASA, Emilio. op.cit. p. 95

<sup>76</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op.cit. Pág. 411

La igualdad a título de garantía individual, se traduce en una relación jurídica que media entre el gobernado, por una parte y el estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos públicos que de dicho vínculo se derivan, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad.

La igualdad como garantía individual es, por ende, un elemento consubstancial al sujeto en su situación de ser humana frente a sus semejantes, independientemente de las condiciones jurídicas parciales y particulares que aquél pudiese reunir<sup>77</sup>. Por lo que la igualdad como garantía de igualdad, traducida en esa situación negativa de toda diferencia entre los hombres, proveniente de circunstancias y atributos originarios de su personalidad, es el fundamento de la igualdad jurídica que opera en cada una de las relaciones derivadas de los distintos ordenamientos legales.

Tradicionalmente, los autores se refieren a la garantía de igualdad, agrupando diversas disposiciones constitucionales en un rubro especial, que diversifican de las garantías de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica como el conjunto de garantías de igualdad que se traducen en las garantías de orden jurídico, porque al igualar a las personas (incluyendo a las personas jurídicas colectivas de derecho público) frente a la ley, en realidad es someter a un orden jurídico determinado a todas las personas sin distinción.

Este principio deriva del artículo 13 de la Constitución, mismo que a la letra señala:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”.

---

<sup>77</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. op.cit. Pág. 196

La manera de adecuar el texto constitucional al tema hoy estudiado, sería afirmar que así como nadie puede ser juzgado por leyes privativas, tampoco nadie puede ser objeto de distinción por ninguna ley, en atención al lugar de supra ordenación que ocupe dentro de la relación jurídica procesal.

En el campo del derecho procesal, es el CFPC el que hace suyo este principio a través de su artículo tercero, el cual señala textualmente:

“Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación, en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de algunas de las partes, sea actora o demandadora. En todo caso, debe de observarse la norma titular de la igualdad de las partes dentro del proceso, de modo tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtiera los papeles de los litigantes”.

Por tanto, para señalar la exacta extensión de este principio, conviene acentuar que la igualdad de las partes no es, necesariamente, una igualdad aritmética proporcional. Lo que este principio demanda es una razonable igualdad (cualitativa) de posibilidades en el ejercicio de la acción y de la defensa. Por otra parte, cabe aclarar que el quebrantamiento de este principio no proviene sólo de otorgar a un litigante lo que se niega a otro, sino de no otorgar proporcionalmente las mismas posibilidades a las partes<sup>78</sup>.

En conclusión y siguiendo a Ugo Rocco el principio de igualdad de las parte en el proceso consiste en que las partes, al ejercer el derecho de acción y el correlativo de contradicción en juicio, tiene que hallarse en una condición de perfecta paridad e igualdad, de modo que las normas que regulan su actividad no puedan constituir, respecto a una de las partes en juicio, con perjuicio de la otra, una situación de ventaja o privilegio<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. op.cit. Pág. 422

<sup>79</sup> ROCCO, Ugo. Derecho Procesal Civil. Vol. I Segunda ed. Ed. Jurídica Universitaria. México 2001, p. 322

#### 4.2.2 Principio de equidad

La palabra equidad proviene de la voz latina *aequitas* – *atis* que significa igualdad de ánimo. En el campo del derecho, encontramos tres acepciones reconocidas de la palabra equidad. De tal manera que son varias, pero no, indiferentes ni antagónicas las acepciones de dicha palabra.

La primera acepción es equivalente a justicia. En este sentido, se entiende por equidad lo fundamentalmente justo al fin y al cabo la palabra equidad expresa una de las dimensiones de la idea de justicia, es decir, el principio de igualdad o proporcionalidad.

Por tanto, para esta acepción justicia y equidad resultan vocablos sinónimos<sup>80</sup>.

Otra de las acepciones, para algunos la más importante, es la de denotar una norma individualizada (sentencia judicial o resolución administrativa) que sea justa; es decir, que resulte justa en el caso particular y concreto para el que se dictó. En este sentido, se suele hablar de equidad como de aquello que el juez debe poner en práctica para lograr que resulte justa la conversión de la norma genérica y abstracta de la ley en la norma concreta e individualizada de la sentencia dictada para un caso singular<sup>81</sup>.

Para los efectos de nuestro estudio, sólo tomaremos como punto de partida la primera de las acepciones esgrimidas, pues es la que tiene mayor incidencia en la crítica que estamos sustentando. De ahí, la importancia de que al momento de que la Autoridad entre a un proceso, se le de un trato equitativo y justo con respecto a su contraparte que en la especie será un particular. En atención a este principio, se deberá dar un mismo trato a las partes, las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas.

---

<sup>80</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV Décimo tercera ed. Ed. Porrúa. México 2004, p. 235

<sup>81</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op.cit. P. 338

### 4.3 Extinción de las Obligaciones Fiscales

La extinción de las obligaciones fiscales se traduce en los diversos medios o procedimientos en virtud de los cuales una obligación de carácter fiscal deja de existir jurídica y económicamente hablando<sup>82</sup>. La doctrina uniformemente ha expresado que las principales formas de extinción son: el pago, la compensación, la condonación, la prescripción y la caducidad. En esta oportunidad, en atención a las exigencias del tema, objeto de este trabajo, sólo nos limitaremos a estudiar las dos últimas.

La inclusión de la prescripción y la caducidad, como formas de extinción de la obligación fiscal, en esta investigación, obedece a la relación que el legislador les dio con el término que contempla el artículo 13 de la LFPCA, a través de la exposición de motivos del mismo. Si recordamos la exposición de motivos del artículo 13 del LFPCA, observamos que el legislador expresó textualmente lo siguiente:

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

---

<sup>82</sup> ARRIAGA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. Segunda ed. Ed. Themis. México 2003, p. 537

Después de analizar nuevamente de manera detallada la cita anterior, podemos llegar a una conclusión muy importante. Podemos decir que la relación creada por el legislador entre los plazos para que se configure tanto la prescripción como la caducidad, y el término otorgado a la autoridad para incoar el Juicio de Lesividad son la causa por la que debemos considerar inconstitucional el tercer párrafo del artículo 13 de la LFPCA; mientras que la vulneración que se hace a los principios antes mencionados, son los efectos que produce el vicio que aqueja al numeral precitado.

Atento a lo anterior, consideramos de capital importancia estudiar en qué momento se configuran y cuáles son los supuestos por los que se dan tanto la prescripción y la caducidad, para tratar de aclarar que se originan en situaciones muy distintas a las que se podrían dar en el Juicio de Lesividad, demostrando, finalmente, que fue un error del legislador la relación que dio a estas figuras tan distintas.

#### **4.3.1 Prescripción**

La figura de prescripción se toma del derecho civil, existiendo en dos sentidos: la adquisitiva y la liberatoria. En materia fiscal la prescripción (liberatoria) es un instrumento extintivo de obligaciones, tanto a cargo de los contribuyentes como del fisco, por el simple paso del tiempo y mediante el cumplimiento de los requisitos que la ley tributaria establece.

En el Código Fiscal, la prescripción es regulada por el artículo 146, mismo que dispone lo siguiente:

“El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años. El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor”.

“Cuando se suspenda el Procedimiento Administrativo de Ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción. Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal. Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales”.

De la lectura anterior, encontramos que la prescripción fiscal extingue dos tipos de obligaciones:

- a) La obligación a cargo de los contribuyentes de pagar tributos o contribuciones.
  
- b) La obligación a cargo del fisco de devolver a los contribuyentes las cantidades que estos últimos hayan pagado indebidamente o las cantidades que procedan conforme a la ley.

Como esgrime Margain Manautou, se considera que el Derecho Fiscal debe sancionar no sólo la negligencia del sujeto activo en vigilar que los contribuyentes cumplan puntualmente sus obligaciones fiscales, sino también la del sujeto pasivo por no reclamar oportunamente la devolución de lo pagado indebidamente<sup>83</sup>.

Finalmente, algunas de las características principales de esta prescripción son las siguientes: el plazo para que se configure es de cinco años, opera tanto a favor como en contra del fisco y puede hacerse valer tanto como excepción procesal o como solicitud administrativa.

---

<sup>83</sup> MARGAIN MANAOUTOU, Emilio. op.cit. p. 389

### 4.3.2 Caducidad

A diferencia de la prescripción, la caducidad es una figura que se tomó del Derecho Procesal, consistente en la pérdida de un derecho por su no ejercicio durante el tiempo que marca la ley. En materia fiscal se presenta cuando las autoridades hacendarías no ejercitan sus derechos para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas e imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, durante un plazo de cinco años<sup>84</sup>.

El artículo 67 del CFF es el encargado de regular la caducidad al establece:

Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo.

Tratándose de contribuciones con cálculo mensual definitivo, el plazo se computará a partir de la fecha en que debió haberse presentado la información que sobre estos impuestos se solicite en la declaración del ejercicio del impuesto sobre la renta. En estos casos las facultades se extinguirán por años de calendario completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

---

<sup>84</sup> ROGRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda ed. Ed. Oxford. México 1998, p. 248

II. Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III. Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

IV. Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente al de la exigibilidad de las fianzas a favor de la Federación constituido para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora.

El plazo a que se refiere este artículo será de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo que establece este Código, así como por los ejercicios en que no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarlas, o no se presente en la declaración del impuesto sobre la renta la información que respecto del impuesto al valor agregado o del impuesto especial sobre producción y servicios se solicite en dicha declaración; en este último caso, el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquél en el que se debió haber presentado la declaración señalada. En los casos en los que posteriormente el contribuyente en forma espontánea presente la declaración omitida y cuando ésta no sea requerida, el plazo será de cinco años, sin que en ningún caso este plazo de cinco años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en la que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en la que se presentó espontáneamente, exceda de diez años. Para los efectos de este artículo las declaraciones del ejercicio no comprenden las de pagos provisionales.

En los casos de responsabilidad solidaria a que se refiere el Artículo 26 fracción III de este Código, el plazo será de tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 de este Código; cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio; o cuando las autoridades fiscales no puedan iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación en virtud de que el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

En estos dos últimos casos, se reiniciará el cómputo del plazo de caducidad a partir de la fecha en la que se localice al contribuyente. Asimismo, el plazo a que hace referencia este artículo se suspenderá en los casos de huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga y en el de fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión. Igualmente se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo, respecto de la sociedad que teniendo el carácter de controladora consolide su resultado fiscal en los términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando las autoridades fiscales ejerzan sus facultades de comprobación respecto de alguna de las sociedades que tengan el carácter de controlada de dicha sociedad controladora.

El plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal. La suspensión a que se refiere este párrafo estará condicionada a que cada seis meses se levante cuando menos un acta parcial o final, o se dicte la resolución definitiva. De no cumplirse esta condición se entenderá que no hubo suspensión.

No será necesario el levantamiento de dichas actas, cuando iniciadas las facultades de comprobación se verifiquen los supuestos señalados en las fracciones I y II del artículo 46-A de este Código.

En todo caso, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de diez años. Tratándose de visitas domiciliarias y de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades, en que las mismas estén sujetas a un plazo máximo de seis meses para su conclusión y dos ampliaciones por periodos iguales, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses.

Las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguirán conforme a este Artículo.

Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este Artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales.

De la lectura anterior, podemos sacar las siguientes características: el plazo para que se configure es de cinco años aunque podría prorrogarse hasta diez; sólo opera en contra de la autoridad y puede hacerse valer tanto como excepción procesal o como solicitud administrativa.

Como vemos, ambas figuras son muy similares y, en la práctica, algunas veces son objeto de confusión. Sin embargo, someramente podemos decir que existen las siguientes diferencias: mientras que la prescripción opera tanto en contra como a favor del fisco, la caducidad opera exclusivamente en contra del Fisco<sup>85</sup>; la prescripción está sujeta a interposición o suspensión, mientras que la caducidad por su misma naturaleza no puede estar sujeta ni a interrupción ni a suspensión<sup>86</sup>; el plazo para la prescripción invariablemente sería de cinco años, contrario a la caducidad donde podrá prorrogarse hasta por diez años.

Después de analizar los supuestos y los efectos que acarrearán las figuras antes mencionadas, debemos hacer una reflexión en cuanto a su relación con el Juicio de Lesividad. A nuestro criterio, no nos parece adecuado que el legislador justifique la oportunidad de cinco años que tiene la autoridad para interponer el Juicio de Lesividad, es decir que es el mismo plazo que se contempla para la prescripción y la caducidad, debido a que se dan en situaciones muy distintas. Por un lado, la prescripción y la caducidad (como ya vimos) son una consecuencia que sufren tanto la autoridad como el particular por no ejercitar un derecho en determinado tiempo. Muy distinto es el hecho de que la autoridad después de haber emitido una resolución favorable al particular, tenga el excesivo plazo de cinco años para poder impugnar dicha resolución, pues en este último caso en particular, la Autoridad tuvo, en su momento, la oportunidad de estudiar y analizar a fondo la situación de hecho o de derecho que se le planteó, para poder resolverla adecuadamente.

Por tal circunstancia, nos parece extremadamente inadecuada la coincidencia que el legislador creó en relación a las figuras citadas, pues lejos de estudiar los motivos y las consecuencias que podría traer esta disposición, se limitaron a insertar parte de una institución en otra.

---

<sup>85</sup> ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. op.cit. p.554

<sup>86</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. op.cit. p.250

#### **4.4 Crítica al artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

Después de haber analizado los principios tanto constitucionales como doctrinales, finalmente, entramos a demostrar la inconstitucionalidad del sexto párrafo del artículo 13 de la LFPCA. Para poder afirmar que una institución o determinado acto es inconstitucional, debe demostrarse que va en contra de los postulados que defiende nuestra Constitución. Por tal motivo, con anterioridad expusimos en qué consisten los principios que a nuestra consideración vulneran la oportunidad que se da a la autoridad para interponer el Juicio de Lesividad.

Mediante este apartado, iremos materializando los cuestionamientos que surgieron al plantearnos el problema de investigación, para finalmente comprobar la veracidad de nuestra hipótesis.

En primer término encontramos el cuestionamiento sobre la legalidad y constitucionalidad del término otorgado a las autoridades para interponer el Juicio de Lesividad. Al respecto, podemos indicar que dicho término es respaldado por la legalidad que le da su permanencia en el texto del artículo 13 de la LFPCA. Caso contrario con su constitucionalidad, pues los cinco años que se dan a la Autoridad para presentar su demanda de nulidad, son contrarios a la Constitución por violentar los principios de igualdad y equidad procesal de la partes, acarreado como consecuencia la violación a los principios de seguridad y certeza jurídica.

Ante la incógnita que nos planteamos sobre el estado de indefensión en que podría caer el gobernado, ante la posibilidad de que las resoluciones emitidas por una autoridad se revoque después de determinado tiempo y, que si eran adecuados los argumentos que motivan a la Autoridad a intentar revocarlas, podemos señalar que el principio de garantía de audiencia nos aclaró este panorama. Es precisamente el juicio de lesividad, la institución que le da la seguridad jurídica al gobernado de que las resoluciones favorables a éste, sólo podrán ser anuladas por causas justas y a través de un debido proceso.

En caso contrario, si la autoridad de *motu proprio* pudiera modificar este tipo de resoluciones, estaría cayendo en una violación constitucional más grave. Por dicha situación, el juicio de lesividad es uno de los ejemplos más claros del respeto de garantía de audiencia que el sistema legal le da al gobernado.

Al momento de formularnos estas preguntas y de conformar el problema de investigación, concluimos en la crítica que debíamos hacer al artículo 13 de la LFPCA, en lo conducente a la oportunidad de las autoridades para iniciar el Juicio de Lesividad. Nos llamó profundamente la atención, la diferencia tan marcada que el legislador hacía en la oportunidad que daba al particular y a la autoridad para interponer un juicio de la misma naturaleza. De tal manera que llegamos a la formulación de la hipótesis que para efectos de un mejor desarrollo de esta obra, nuevamente mencionamos a continuación:

La oportunidad concedida a la autoridad para interponer el juicio de lesividad, consignada en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es inconstitucional por violentar los principios de igualdad y equidad procesal de las partes contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, debido al estado de inseguridad e incertidumbre jurídica que genera en el particular.

Una vez que hemos satisfecho detalladamente cada uno de los apartados que formaron este trabajo de investigación, podemos llegar a aseverar de manera fundada y motivada lo siguiente. En efecto, el sexto párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, referente a la oportunidad concedida a las Autoridades para incoar el Juicio de Lesividad, es inconstitucional en virtud de que al violentar el principio de igualdad y equidad de las partes en el proceso, genera en el particular un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica.

La conclusión anterior es alcanzada, en atención a los siguientes razonamientos:

1°.- La oportunidad de las autoridades para iniciar el Juicio de Lesividad es inconstitucional al violentar el principio de igualdad procesal de las partes. El artículo 13 de la Constitución señala medularmente que tendremos que ser tratados de igual manera por las leyes, lo que en la especie no se actualiza. Al momento de que la autoridad entra a juicio, se convierte en un sujeto procesal que deberá tener los mismos derechos que su contraparte. En el Juicio de Lesividad, se da un trato especial a la autoridad al darle un periodo mucho mayor para presentar su demanda de nulidad, rompiendo con el principio de igualdad de la partes en el proceso.

Ya vimos que la igualdad que debe buscarse, más que numérica debe ser cualitativa, lo que en el particular sigue sin suceder, pues no existe una razón lógica por la cual darle cinco años a la autoridad para iniciar el Juicio de Lesividad.

En su oportunidad, analizamos que el legislador justifica estos cinco años en atención a que ese es el tiempo que tendrá que pasar para que se configure la prescripción o la caducidad. En nuestra opinión, ésta es una decisión muy desafortunada pues nos encontramos ante dos supuestos extremadamente diversos, pues no encontramos ninguna relación entre la prescripción o la caducidad y la resolución favorable que da origen a juicio de lesividad. Esto conlleva a que, además, el término consignado en el sexto párrafo del artículo 13 de la LFPCA, no se encuentre correctamente fundado y motivado.

Por tal motivo, el trato tan desigual que se da al particular dentro del Juicio de Lesividad (en lo que respecta al término para interponer la demanda) trae aparejado un motivo de inconstitucionalidad.

2°.- La oportunidad de las autoridades para iniciar el juicio de lesividad es inconstitucional al violentar los principios de seguridad y certeza jurídica. La posibilidad que tiene la autoridad de poder revocar una resolución que emitió con anterioridad, hasta en tanto no precluya su derecho de iniciar el Juicio de Lesividad, va en contra de los principios de seguridad y certeza jurídica defendidos por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ante esta situación, el particular tendrá que esperar cuando menos cinco años, para que pueda considerar como definitiva una resolución que le favoreció. El estado de incertidumbre e inseguridad jurídica surge ante la presunción de legalidad con que cuenta todo acto de autoridad y si suponemos que en su momento, la resolución favorable al particular fue emitida debidamente fundada y motivada, no debería existir alguna razón por la cual quererla nulificar. Por tal motivo, el particular experimentará una inseguridad jurídica con respecto a la resolución que le fue favorable, pues no obstante estar revestida de una presunción de legalidad, no tendrá la certeza de que sea una resolución definitiva e irrevocable hasta en tanto no se consuma el plazo que tiene la autoridad para intentar su anulación vía Juicio de Lesividad.

El máximo Tribunal de nuestro país se ha manifestado discretamente con respecto a la conclusión que aquí defendemos, mediante una tesis aislada, en los siguientes términos:

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.**

Cuando la autoridad hacendaría se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo 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 19, 20, 21, 40 y 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarías sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.

Amparo en revisión 873/2006. Arbomex, S.A. de C.V. 17 de abril de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

De la lectura de esta tesis, apreciamos que, con todo el respeto que nos merece este alto Tribunal, se está haciendo una interpretación deficiente del principio de igualdad de las partes, pues, como vimos antes, debe ser una igualdad cualitativa que tome en cuenta diferentes aspectos que podrían incidir en una verdadera igualdad de condiciones al momento de someterse a proceso.

Aunado a lo anterior, nos parece muy desafortunado que justifiquen el excesivo término de cinco años, al decir que es adecuado en atención al cúmulo de trabajo que experimentan las autoridades administrativas, cuando una de sus obligaciones es actuar de manera rápida y expedita.

Por tal motivo, nos parece que éste no es un argumento que dé fortaleza al término actual del artículo 13 párrafo sexto, más aún si consideramos que la Corte sólo se ha manifestado con una tesis aislada.

En general, la doctrina no se ha inclinado por alguna crítica en especial, lo anterior es lógico si consideramos que son pocos los autores que se han interesado por el estudio del juicio de lesividad; menos serán los que se detengan en estudiar el término para poder interponerlo. El Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez estima que el término de cinco años que en suma hemos comentado, no debe considerarse inconstitucional pues en su opinión es un plazo razonable para que la autoridad pueda demandar una resolución que emitió de manera negligente, sobre todo, si consideramos que está el riesgo el interés público. Si acaso, su opinión se inclina por llegar a un término más equilibrado mediante la disminución del ya existente.

Por su parte, el Lic. Augusto Fernández Sagardi manifiesta su total acuerdo en la inconstitucionalidad aquí estudiada<sup>87</sup>. En su opinión, el periodo tan largo que tienen las autoridades para intentar que se anule alguna decisión que tomaron con anterioridad, se traduce en una incuestionable inseguridad jurídica para el particular, en atención a que la resolución no podrá ser considerada como definitiva hasta en tanto no se consuma el término multicitado. Además, señala que el particular se verá en la necesidad de contratar un postulante que lo asesore durante el Juicio, lo que se traducirá en una carga económica que tendrá que solventar dicho particular, sin tomar en cuenta las posibles consecuencias de la anulación de la resolución controvertida.

No obstante los pocos estudios que se han hecho sobre el particular, observamos que existen puntos de vista opuestos, pero estimamos que los razonamientos que vertimos a lo largo de todo este arduo trabajo de investigación, permitirán defender consistentemente las conclusiones alcanzadas, en cualquier charla o coloquio de derecho.

Finalmente, en atención a los argumentos presentados con motivo de esta crítica al artículo 13 de la LFPCA, concluimos en ratificar la inconstitucionalidad que advertimos en el término de cinco años para que la autoridad pueda interponer el Juicio de Lesividad. Consecuentemente, el legislador tendrá que poner especial cuidado en las próximas reformas que haga al procedimiento contencioso administrativo, para que subsane este vicio que repercute en la esfera jurídica de los gobernados.

---

<sup>87</sup> Cfr. El Lic. Augusto Fernández Sagardi hizo esta manifestación en una conferencia magistral presentada en el Palacio de Justicia Federal.

## CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación, hemos podido satisfacer todas las expectativas que nos planteamos en un inicio. A través del estudio de los antecedentes, conceptos, teorías y demás elementos, pudimos conocer y entender en gran medida la interesante institución del Juicio de Lesividad. Si bien es cierto que la información y las obras sobre esta teoría no son comunes y el proceso de recopilación de la misma no fue sencilla, pero finalmente reorientamos nuestra investigación para llegar a este momento con ideas concretas que nos permiten concluir con algunas afirmaciones finales que a continuación esgrimiremos.

PRIMERA.- El Juicio de lesividad aparece en la vida jurídica de nuestro país hasta la segunda época del procedimiento contencioso administrativo. Fue hasta la Ley de Justicia Administrativa de 1936, cuando es adoptado el procedimiento por el cual una autoridad podrá intentar revocar una resolución mediante la interposición de un juicio, considerándose desde ese momento un procedimiento contencioso administrativo especial, debido a los elementos y derechos específicos que involucra. Mediante el segundo capítulo, fuimos testigos de cómo ha ido evolucionando el juicio de lesividad en la codificación mexicana, observando que desde la aparición, no ha sufrido ninguna modificación substancial, ni aún cuando ya se creó la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. De igual manera podemos concluir que la reglamentación que regula actualmente LFPCA, al igual que anteriores hace sobre el juicio de lesividad es mínima, por lo que casi en la totalidad de su substanciación se rige por el PCA ordinario, haciendo la distinción de que la substanciación del Juicio de Lesividad será menor a la del Juicio de Nulidad, toda vez que en el primero no se configura la aplicación de la demanda, situación que se reflejara en la más rápida conclusión del mismo.

SEGUNDA.- EL Juicio de Lesividad se denomina como un Proceso Contencioso, es decir la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio, el cual es de naturaleza administrativa y además se considera un proceso de conocimientos, más específicamente constitutivos, toda vez que la resolución del Juicio de Lesividad a través de una sentencia definitiva se busca el reconocimiento de algo existente que en la especie sería la nulidad o validez de la resolución favorable controvertida por parte de una autoridad en contra del gobernado.

En el entendido de que el Juicio de Lesividad es un Procedimiento Contencioso Administrativo Especial y que por tanto su nombre es producto de la doctrina en su papel de fuente formal del derecho, nos dimos a la tarea de analizar los elementos que le daban tal característica.

En consecuencia establecimos que el proceso de lesividad supone indefendible la existencia de tres elementos: un Proceso Contencioso Administrativo Especial, la existencia de un acto administrativo lesivo a la misma autoridad y la intención de que se notifique o revoque dicho acto; sin los cuales no tendría razón de ser.

TERCERA.- Además llegamos a la conclusión de que la procedencia y el éxito ante los tribunales, depende de la carga que tendrá la autoridad de demostrar fehacientemente la lesividad de sus actos, pues de lo contrario estaría condenado a su desechamiento. Finalmente al sintetizar a los diversos autores estudiados, recordamos que el Juicio de Lesividad se define como el Procedimiento Contencioso Administrativo Especial, por medio del cual la autoridad administrativa somete al órgano jurisdiccional completamente, al estudio de una resolución favorable al administrado, que fue emitido erróneamente con anterioridad, con la intención de que esta sea anulada o modificada.

CUARTA.- Entrando más en materia, cuando iniciamos el estudio de la inconstitucionalidad de los cinco años con que cuenta la autoridad para iniciar el Juicio de Lesividad, encontramos una situación criticable en la exposición de motivos de la Ley. El legislador justifico el excesivo término de cinco años al crear una resolución entre el plazo para que se configure la prescripción y la caducidad con el plazo que debería dar a la autoridad para acudir a Juicio de Lesividad. Como expusimos detalladamente en el capítulo respectivo, esto es muy desafortunado pues las situaciones de hecho y de derecho que genera tanto la manera de extinguir obligaciones como el hecho de interponer el Juicio de Lesividad son muy distintos. Por tal motivo podemos afirmar que no existe una adecuada fundamentación y motivación del término consignado en el título II, capítulo primero, en su párrafo sexto del artículo 13 de la LFPCA, con lo que tendríamos un argumento sustentado para solicitar una inconstitucionalidad.

QUINTA.- Siguiendo el mismo orden de ideas, llegamos a concretar por qué consideramos inconstitucional el plazo de la autoridad para incoar el Juicio de Lesividad. Una vez que estudiando detalladamente los principios que en nuestra opinión, se involucraban con dicha inconstitucionalidad, podemos dividir este vicio en dos partes: las causas y los efectos. En primer lugar creemos que la inconstitucionalidad expresada aquí se debe a la violación que el artículo 13 en su párrafo sexto de la ya mencionada Ley realiza a los de igualdad y equidad de las partes en el proceso, pues no se está haciendo una valoración cuantitativa en la oportunidad que se da a ambas partes a acudir a juicio. En segundo término, consideramos que los efectos de la violación anterior se traducen en la inseguridad e incertidumbre jurídica del gobernado, al tener que esperar injustificadamente por cinco años para que una resolución administrativa que le fue favorable, pueda considerarse como definitiva. Además de que, el particular tendrá que realizar gastos como asesoría jurídica y demás costas judiciales, que el entrar a juicio suponen.

SEXTA.- En tales circunstancias, nos parece que en el Juicio de Lesividad con respecto al Procedimiento Contencioso Administrativo no está llegando a impartir justicia. Es por ello que iniciamos esta obra con la idea que debemos tener de la Justicia Administrativa. Pues finalmente en el Juicio de Lesividad podríamos no encontrarlo. Lo anterior se debe a que los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al aplicar una ley que se encuentra viciada por una inconstitucionalidad, estarán imposibilitados de declarar una sentencia que respete estrictamente todo lo que la justicia administrativa conlleva. No obstante, las características del Juicio de Lesividad nos llevan a afirmar que al formar parte de la LFPCA, deberá considerarse Derecho Vigente, pero en la práctica no es Derecho Positivo.

Por lo tanto, aun cuando las posibles violaciones a las garantías de los gobernados, no son muy factibles, no debe permitirse la existencia de un precepto que en un momento dado, pudiera causar un perjuicio a la colectividad.

Después de lo expresado con anterioridad, es oportuno mencionar, las observaciones que son empleadas en legislaciones extranjeras, como investigación complementaria, aparte de esta, para evitar las violaciones que encontramos en nuestras leyes. Al analizar e investigar el derecho administrativo en concreto el Juicio de Lesividad en partes como España y Francia, nos demuestran una correcta técnica legislativa, y así a su vez otorga una igualdad en las partes al momento de acudir a juicio, que desafortunadamente no se presenta en nuestro país.

SEPTIMA.- Por último es importante hacer alusión al futuro que se vislumbra para el Juicio de Lesividad dentro del Proceso Contencioso Administrativo. Como hemos dicho ya, son pocos los estudiosos interesados en la materia por lo que los proyectos o propuestas sobre el tema en particular son nulos. Actualmente lo único que podríamos considerar futuro ya realizado y plasmado, es el proyecto de Ley impulsado por el senador Fauzi Hamdan, mismo que se encuentra en espera de ser discutido y aprobado por la Cámara de Diputados en el que el término de cinco años no sufre modificación alguna. En este sentido, aún cuando ya entró en vigor la LFPCA, en lo que concierne al Juicio de Lesividad seguimos encontrando la inconstitucionalidad referida. Por lo que una vez ya iniciada la vigencia de esta Ley podríamos pugnar por una modificación al artículo que regula los plazos para presentar la demanda con el fin de terminar con la inconstitucionalidad.

De esta forma concluimos nuestra investigación, esperando haber esgrimado adecuadamente, todos los conocimientos adquiridos a lo largo de la misma. Igualmente esperamos que las ideas y manifestaciones que aportamos, puedan servir como modelo para continuar los estudios sobre este tema en particular que no obstante ser poco común presenta cuestiones muy interesantes jurídicamente hablando.

## PROPUESTA

Cuando iniciamos los trabajos de investigación, de este proyecto, nuestra intención no sólo se limitaba a elaborar una crítica al Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano en cuanto al Juicio de Lesividad respecta. En nuestra opinión, tal circunstancia, resultaría ocioso pues todo trabajo de investigación, por muy reservado que pudiera ser este debe contener el fin último de aportar nuevas ideas que llevan al mejoramiento de nuestro ordenamiento jurídico. Por ende estas últimas líneas que esgrimamos aquí, son de gran importancia para complementar la firme atención de realizar un trabajo serio y de calidad, que pueda trascender con el devenir del tiempo.

La idea anterior se traduce en la elaboración de una propuesta para modificar los vicios encontrados, producto de la investigación en el tema de estudio. Después de todo lo expuesto con anterioridad y de las conclusiones antes alcanzadas, es indudable que la fracción tercera del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aqueja un vicio de inconstitucionalidad, mismo que no ha sido subsanado, pues tampoco ha sido objeto de estudio detallado hasta el día de hoy. En tales circunstancias, concluimos esta obra realizando humildemente una propuesta para suprimir la inconstitucionalidad en comento, modificando el artículo 13 de la LFPCA en su fracción tercera que se muestra de la siguiente manera:

ARTÍCULO 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativo.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales 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, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

El proyecto de Ley Fauzi Hamdan, actualmente adicionada a la Ley, por la Cámara de Diputados, no contiene reforma alguna a esta parte del artículo 13 pues si bien es cierto que adiciona diferentes términos para la presentación de la demanda, esta no se relaciona con la inconstitucionalidad que contiene el antes mencionado artículo.

Como podemos observar, la reforma que consideró el legislador de la LIX legislatura, se limitó a adicionar algunos términos para presentar la demanda, sin hacer ninguna observación sobre el término inconstitucional de cinco años con que inicia la fracción III del artículo 13 de la LFPCA. En consecuencia sigue prevaleciendo dicha inconstitucionalidad en el Juicio de Lesividad.

Una vez hecha las aclaraciones anteriores, estamos en condiciones de emitir nuestra propuesta. A nuestra consideración, la fracción III del artículo 13 de la LFPCA, debe ser modificado para que quede en los siguientes términos:

“Las autoridades podrán presentar la demanda dentro del año siguiente a la fecha en que sea emitida la resolución cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época **sin exceder de un año** del último efecto pero el efecto de la sentencia, en caso de ser total, o parcialmente desfavorable para el particular, solo se retrotraerá al año anterior a la presentación de la demanda”.

El criterio anterior, obedece a la interpretación armónica que realizamos de los artículos 36 y 37 del Código Tributario. Como sabemos el artículo 37 del CFF señala que la autoridad tendrá un plazo de tres meses para responder a las instancias o peticiones que le formule el particular.

Tomando en cuenta este artículo, y el criterio que ha sostenido la SCJN en la que hace alusión al cúmulo de trabajo que tiene las autoridades, nos parece que otorgar tres meses a la autoridad para que inicie el Juicio de Lesividad, sería nuevamente omitir una equidad procesal cualitativa. Por tal motivo, otorgar un plazo equivalente a sumar cuatro veces el término que se da a una autoridad para responder a las peticiones que se le realizan, es decir, doce meses, para incoar el Juicio de Lesividad ante el TFJFA, a nuestra consideración es un término razonable y respetuoso de la igualdad y equidad procesal de las partes, cualitativamente entendido.

Finalmente, esperamos que las ideas y propuestas de este trabajo, puedan tener incidencia en la legislación vigente de nuestro país o sea punto de partida de nuevos estudios sobre el particular con el fin de que este esfuerzo académico no quede condenado a ser letra muerta.

Para concluir queremos agregar esta reflexión del doctrinario Eduardo Couture:

“El derecho no es un fin, sino un medio. En la escala de los valores, no aparece el Derecho, aparece, en cambio, la Justicia, que es un fin en sí y respecto de la cual el Derecho es tan solo un medio de acceso. La lucha debe ser pues, la lucha por la Justicia”.

## FUENTES CONSULTADAS

ARRIAGA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. Segunda ed. Ed. Themis. México 2003.

BARRASA, Emilio. El artículo 14 y el juicio constitucional. Décima ed. Ed. Porrúa. México 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. Trigésimo segunda ed. Ed. Porrúa. México 2000.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Quinta ed. Ed. Textos Jurídicos Universitarios. México 2000.

CERVANTES MONDRAGÓN, Joaquín. El cumplimiento de las sentencias que emitió el Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarta ed. Ed. T.F.F. México 2000.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, El juicio de lesividad y otros estudios, Ed. Porrúa. México 2002.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Diccionario de derecho administrativo. Ed. Porrúa. México 2003.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio de derecho. Quincuagésima segunda ed. Ed. Porrúa. México 2001.

GARZA GARCÍA, Carlos. Derecho constitucional mexicano. Tercera ed. Ed. Mac Graw-Hill. México 2002.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho procesal administrativo. Tomo tres Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1979.

GUAITIA, Aurelio, El proceso de lesividad, Tercera ed. Ed. Bosch, España 1980.

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

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación. 11ª ed. Ed. Porrúa. México 2002.

MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Ed. UNAM. México 2003.

MARTIN QUERALT, Juan et al y otros. Curso de derecho financiero y tributario. 13ª ed. Tecnos. Madrid 2002.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo. Cuarta ed. Ed. Porrúa. México 1999.

OVALLE FAVELA, José. Teoría general del proceso. Cuarta ed. Ed. Oxford. México 2001.

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Tomo IV. 13ª ed. Ed. Cárdenas. México 2003.

PORRÚA, Francisco, Teoría del Estado. Trigésima cuarta ed. Ed. Porrúa. México 1999.

ROCCO, Ugo. Derecho Procesal Civil. Vol. I Segunda ed. Ed. Jurídica Universitaria. México 2001.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Cuarta ed. Ed. Oxford. México 2002.

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

TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1983. Décimo Novena Ed. Porrúa, México 2003.

VAZQUEZ ALFARO, José. "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano". ed. UNAM. México 1991.

## **OTRAS FUENTES**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV Décimo tercera ed. Ed. Porrúa. México 2004, p. 235

## **LAGISLATIVA**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ADUANERA

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

## **INFORMATICA**

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)