



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN  
MAESTRÍA EN DERECHO

JUICIO DE LESIVIDAD FISCAL, ANÁLISIS DE LA PROPORCIONALIDAD DEL TÉRMINO DE  
INTERPOSICIÓN

**TESIS**  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:  
**JUAN MARTÍN GONZÁLEZ DORANTES**

TUTORA PRINCIPAL: DRA. PASTORA MELGAR MANZANILLA (FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES ACATLÁN)

COMITÉ TUTOR:  
DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA (FACULTAD DE DERECHO)  
DRA. MARÍA ENRIQUETA MANCILLA RENDÓN (FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN)  
MTRO. PABLO ANTONIO MARTÍNEZ LARA (FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN)  
DR. MARIO ENRIQUEZ CARBAJAL (FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN)

CIUDAD DE MÉXICO, ENERO DE 2022



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**

El autor del presente estudio les agradece a los miembros del comité tutorial, la Dra. María Enriqueta Mancilla Rendón y el Mtro. Pablo Antonio Martínez Lara por las sugerencias hechas durante los coloquios que han ayudado a ampliar y refinar los puntos de estudio del presente proyecto.

A la profesora de metodología, la Mtra. María de los Ángeles Hernández Rodríguez, por sus aportaciones en algunos puntos de estudio del presente y su guía para seguir los lineamientos del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Pero sobre todo a la Doctora Pastora Melgar Manzanilla por haber aceptado ser la tutora principal y por haber guiado al autor a lo largo de dos años, aconsejando como atender las observaciones y redactar de mejor forma los temas analizados. Sin su valiosa ayuda este proyecto no podría haber sido concluido.

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	1
ÍNDICE .....	2
INTRODUCCIÓN .....	6
CAPÍTULO I JUICIO DE LESIVIDAD EN MATERIA FISCAL CARACTERÍSTICAS Y SUBSTANCIACIÓN .....	10
1.1 Antecedentes del juicio de lesividad .....	10
1.1.1 Antecedentes en España .....	10
1.1.2 Antecedentes en México del juicio de lesividad .....	13
1.1.3 Marco jurídico contemporáneo del juicio de lesividad .....	20
1.2 Concepto y elementos del juicio de lesividad .....	25
1.2.1 Concepto del juicio de lesividad .....	25
1.2.2 Elementos del juicio de lesividad .....	28
1.2.2.1 Proceso jurisdiccional .....	28
1.2.2.2 Parte Actora.....	29
1.2.2.3 La resolución impugnada por la parte demandante debe contemplar un daño al Estado.....	30
1.2.2.4 La resolución impugnada es favorable a la parte demandada, otorgando beneficios indebidos al particular.....	31
1.2.2.4.1 Beneficio indebido.....	33
1.2.2.4.2 Alcances del beneficio indebido .....	35
1.3 Vías y modalidades del juicio de lesividad.....	40
1.3.1 Generalidades del proceso contencioso administrativo .....	41
1.3.1.1 Sobre el control jurisdiccional del acto administrativo.....	41
1.3.1.2 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa .....	42
1.3.1.3 Competencia.....	44

1.3.1.4 Etapas del proceso administrativo en general .....	46
1.3.2 Juicio tradicional y juicio en línea .....	51
1.3.3 Juicio sumario .....	56
1.3.4 Juicio de resolución exclusiva de fondo .....	58
1.4 Consideraciones finales respecto del juicio de lesividad y su evolución.....	62
<b>CAPÍTULO II LA PERSONALIDAD DEL ESTADO, INTERÉS PÚBLICO Y ACTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>64</b>
2.1 Nociones sobre el Estado .....	64
2.1.1 Personalidad del Estado .....	70
2.1.2 Sobre la personalidad jurídica .....	70
2.1.3 La personalidad doble del Estado .....	72
2.1.4 La personalidad única del Estado .....	78
2.2 Interés Público y Bien Común.....	83
2.2.1 Fines del Estado.....	84
2.2.2 Bien común .....	87
2.2.3 Interés público.....	90
2.2.4 Conceptos jurídicos indeterminados .....	92
2.3 El Acto Administrativo .....	98
2.3.1 La función administrativa.....	98
2.3.2 El acto administrativo .....	100
2.3.3 Características y elementos del acto administrativo.....	103
2.4 Finalidad del juicio de lesividad fiscal .....	110
2.4.1 Finalidades económicas del Estado Mexicano.....	110
2.5 El Juicio de lesividad y su utilidad al Estado.....	112
<b>CAPÍTULO III LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES EN EL JUICIO DE LESIVIDAD.....</b>	<b>116</b>

3.1 Algunas acotaciones sobre los Derechos Humanos.....	117
3.2 Definiciones sobre los Derechos Humanos .....	118
3.2.1 La relación jurídica en los derechos humanos .....	123
3.2.1.1 Objeto .....	124
3.2.1.2 Sujetos.....	125
3.3 Seguridad Jurídica.....	133
3.3.1 Certeza jurídica y seguridad jurídica .....	133
3.3.2 Definición de seguridad jurídica .....	134
3.3.3 Principios de la seguridad jurídica.....	136
3.4. Seguridad jurídica, los derechos aplicables al juicio de lesividad .....	137
3.4.1 Artículo 14 Constitucional primer párrafo .....	137
3.4.2 Artículo 14 Constitucional segundo párrafo.....	139
3.4.3. Artículo 16 Constitucional primer párrafo .....	141
3.4.4 Artículo 17 Constitucional.....	142
3.5 Confianza Legítima.....	145
3.5.1 Generalidades del principio de confianza legítima .....	145
3.5.2 La confianza legítima en España .....	147
3.5.3 La confianza legítima en Colombia .....	149
3.5.4 La confianza legítima en México .....	151
3.6 ¿Vulnera el juicio de lesividad los derechos de los particulares? .....	156
<b>CAPÍTULO IV JUICIO DE LESIVIDAD: REALIDAD Y POSIBILIDADES .....</b>	<b>158</b>
4.1 El juicio de lesividad en la actualidad .....	158
4.1.1 Juicio de lesividad en materia fiscal en cifras del Servicio de Administración Tributaria.....	158
4.1.1.1 Juicios de lesividad interpuestos entre 2013 y 2019.....	161

4.1.1.2 Cuantía de los juicios de lesividad interpuestos entre 2013 y 2019 .....	162
4.1.1.3 Periodo de tiempo en el cual se interpusieron los juicios de lesividad de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 .....	166
4.1.1.4 Análisis de las cifras en conjunto .....	172
4.2 Un término mayor para la interposición del juicio .....	178
4.2.1 Sentencias relevantes sobre el juicio de lesividad .....	181
4.2.2 Consideraciones finales .....	185
4.3 Un término menor para la interposición del juicio .....	185
4.3.1 Iniciativa del senado para reducir el plazo de interposición del juicio de lesividad .....	185
4.3.2 Ventajas y desventajas de modificar el plazo de interposición del juicio de lesividad. ....	188
4.4 Un nuevo juicio de lesividad .....	190
4.4.1 Propuesta para modificar la fracción III del Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo .....	194
CONCLUSIONES.....	196
FUENTES DE CONSULTA .....	200
Fuentes bibliográficas .....	200
Fuentes cibergráficas .....	205
Legislación, jurisprudencia y ejecutorias .....	206
Solicitudes de información pública.....	209
ANEXOS .....	210
Anexo 1 Primera consulta de información pública al Servicio de Administración Tributaria.....	210
Anexo 2 Segunda consulta de información pública al Servicio de Administración Tributaria.....	214

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como principal objeto de estudio el término de interposición del juicio de lesividad en materia fiscal. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé los plazos para la interposición del juicio administrativo; mientras que los particulares disponen de treinta días para impugnar las resoluciones que afecten sus intereses, las autoridades disponen de cinco años. Debido a tal disparidad, con cierta frecuencia surge la pregunta en publicaciones fiscales y jurídicas si el plazo de interposición del juicio de lesividad vulnera la seguridad jurídica de los particulares. Sin pretender que dichas publicaciones carezcan de mérito, su extensión no es suficiente para estudiar todas las vertientes de este tema.

Debido a lo anterior esta investigación proporciona un estudio amplio sobre el juicio de lesividad que además de ofrecer una investigación actualizada sobre el tema, responde a la siguiente pregunta: ¿Es el plazo de interposición del juicio de lesividad desproporcionado? Para responder la cuestión planteada, además de realizar una aproximación teórica de este juicio, también se analizó el número de juicios de lesividad interpuestos por el Servicio de Administración Tributaria entre 2013 y 2019 y el tiempo que hubo entre la emisión de la resolución lesiva y la interposición del juicio correspondiente.

La hipótesis que se formuló al inicio de este proyecto es: la reducción o la ampliación del plazo que las autoridades tienen para interponer el juicio de lesividad en contra de las resoluciones administrativas fiscales, puede aumentar o reducir la seguridad jurídica de los particulares. Las variables de la hipótesis son el plazo de interposición del juicio de lesividad y la seguridad jurídica de los particulares. Cuanto mayor sea el plazo, menor será la seguridad jurídica de los particulares, pero el interés público será salvaguardado de mejor forma por el Estado.

Respecto al marco metodológico, la presente investigación hizo uso de dos métodos: el método deductivo y el dialéctico. Tratándose del juicio de lesividad, se puede identificar rápidamente dos posturas; la primera que favorece el largo plazo que tienen las autoridades y la segunda que favorece los intereses de los



particulares. Mediante el método dialéctico se construyó un esquema en el cual ambas posturas fueron analizadas por separado y posteriormente se determinó cuales elementos de ambas posturas fueron los que convenían rescatarse. En virtud de ello se propusieron cambios a la redacción de la fracción III del Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Mediante el método deductivo se construyeron los argumentos que sirvieron para formular ambas posturas y la propuesta de investigación.

En cuanto al marco teórico, este proyecto se apoyó en la Teoría del Interés Público, las Teorías de la Personalidad del Estado y la Teoría General del Acto Administrativo, así como en la Teoría de la Seguridad Jurídica. La elección de las anteriores teorías se debe a que, en el debate respecto al juicio de lesividad, la postura a favor del largo plazo para su interposición gira en torno a la protección del bien común y el interés público; en tanto que la postura contraria señala que con dicho plazo, numerosos derechos de los particulares se ven vulnerados, ente ellos la seguridad jurídica y por ende no existe justificación suficiente para que el Estado disponga de cinco años para interponer el juicio. Esta investigación, además se detuvo a analizar debates recientes como el de la personalidad única del Estado y el principio de confianza legítima en virtud de que ambos son relevantes para el juicio de lesividad.

Siguiendo con los objetivos de este proyecto, el objetivo general fue evaluar si el plazo de cinco años otorgado a las autoridades fiscales para combatir las resoluciones que ellas mismas han impuesto y que otorgan un beneficio indebido a los particulares es excesivo o no y si debería ser ampliado o reducido a la luz del interés público.

Los objetivos específicos formulados y alcanzados fueron cuatro. El primero de ellos fue analizar los elementos procesales que caracterizan el juicio de lesividad, evaluando sus antecedentes y la forma en que las diferentes vías y modalidades del contencioso administrativo afectan al juicio. Esto con la finalidad de mostrar cómo las vías y modalidades que se han incorporado en el contencioso administrativo en los últimos años impactan al juicio de lesividad.

El segundo objetivo específico fue: analizar las doctrinas sobre la personalidad del Estado, el bien común y el interés público, a fin de identificar los fines que tiene el Estado y la forma en que manifiesta su voluntad para exponer la postura favorable a las autoridades y al extenso plazo de interposición del juicio de lesividad.

El tercer objetivo específico fue: estudiar los principios de seguridad jurídica y el de confianza legítima a partir de la doctrina, leyes y jurisprudencia, con el fin de determinar si el plazo de interposición de juicio de lesividad afecta a los particulares.

El último objetivo específico fue: confrontar los efectos del término del juicio de lesividad con el principio de seguridad jurídica y el deber del Estado de velar por el interés público, proponiendo cambios en la redacción de la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para que el término de interposición de este juicio armonice de forma más adecuada los intereses del Estado y de los particulares. Para poder cumplir los objetivos planteados, la presente investigación se estructura en cuatro capítulos que se abocan al cumplimiento de cada objetivo específico.

El primer capítulo se abocó a la identificación de las características propias de este juicio que lo diferencian del juicio de nulidad que pueden interponer los particulares. Además, se analiza la vinculación que existe entre las vías y modalidades para la interposición del contencioso administrativo con el juicio de lesividad.

En el segundo capítulo se encuentra el análisis de las doctrinas que justifican la existencia de un plazo largo para la interposición del juicio de lesividad y que están relacionadas con los fines que persigue el Estado, el bien común y el interés público, los cuales se materializan a través de la emisión de actos administrativos; algunos de los cuales pueden contener errores que otorgan beneficios indebidos al particular. Este capítulo concluye con la formulación de los argumentos favorables al juicio de lesividad.

El tercer capítulo analiza los principios y los derechos que poseen los particulares que se ven afectados por los efectos de un plazo extenso de interposición del juicio de lesividad, la seguridad jurídica y la confianza legítima; concluyendo con la formulación de los argumentos que señalan si existe o no una afectación a los derechos de los particulares.

Finalmente, en el cuarto capítulo se examinaron las cifras que el Servicio de Administración Tributaria ha proporcionado respecto de los juicios de lesividad que ha interpuesto en los últimos siete años; la cuantía de estos y el tiempo que ha transcurrido desde su interposición hasta la notificación del auto de admisión de la demanda. Posteriormente se confrontaron las posturas que favorecen los intereses de las autoridades con las que favorecen los intereses de los particulares. Ambas posturas se contrastaron con las cifras provistas por las autoridades fiscales y con ello se logró formular una solución jurídica viable que puede proteger simultáneamente los intereses del particular y del Estado.

## **CAPÍTULO I JUICIO DE LESIVIDAD EN MATERIA FISCAL CARACTERÍSTICAS Y SUBSTANCIACIÓN**

Antes de abordar el análisis del término de interposición del juicio de lesividad es necesario estudiar los detalles de esta figura procesal. Respecto a este juicio, es sabido que la parte actora es el Estado y el plazo de interposición es de cinco años. No obstante, además de estas dos características, este juicio cuenta con varios elementos que lo diferencian del juicio de nulidad. Aunado a ello, las modalidades y vías de interposición que se han añadido en los últimos años al contencioso administrativo tienen un impacto directo en el juicio de lesividad contemporáneo. Debido a lo anterior y para tener un contexto amplio del juicio de lesividad, este primer capítulo analizará los antecedentes, elementos y las modalidades de interposición del juicio de lesividad.

### **1.1 Antecedentes del juicio de lesividad**

#### **1.1.1 Antecedentes en España**

El antecedente más remoto de este juicio se encuentra en la legislación administrativa española del siglo XIX. Eduardo García de Enterría explica cómo ha sido este proceso y señala que la idea de un *recurso de lesividad* se encuentra plasmada en el Real Decreto de la Hacienda Pública del 21 de mayo de 1853<sup>1</sup>. Los primeros tres artículos de este decreto tenían previsto lo siguiente:

Art. 1. En los negocios en que se versen recíprocas obligaciones de la Hacienda y de los particulares, causarán estado las resoluciones que en Mi nombre adopte el Ministro de Hacienda, y sean revocables por la vía contenciosa a que podrán recurrir contra ellas tanto el Gobierno como los particulares si creyesen perjudicados sus derechos

Art. 2. Las resoluciones de los Directores Generales que dependan del Ministerio de Hacienda podrán revocarse por la vía administrativa, y no darán lugar a la contenciosa sino cuando

---

<sup>1</sup> García, Eduardo, *La configuración del recurso de lesividad*, Revista de Administración Pública, España, Núm. 15, 1954, p. 115.

tengan carácter de definitivas y causen estado con arreglo a lo dispuesto en las Leyes y Reglamentos especiales.

Art. 3. El recurso contencioso, de que tratan los dos artículos anteriores, deberá intentarse en el plazo improrrogable de seis meses contados desde el día en que se haya hecho saber en la forma administrativa a los interesados la providencia que motiva el recurso. Respecto de los negocios que se hallan hoy fenecidos, se contará el mismo plazo desde la fecha del presente Real Decreto. Sólo correrá para el Estado, en todos los casos, desde el día en que la Administración activa entienda que una providencia anterior causó algún perjuicio y, ordene que se provoqué su revocación por la vía contenciosa<sup>2</sup>

Se puede apreciar en el primer artículo de este decreto la posibilidad de que tanto el Gobierno como los particulares pueden combatir resoluciones que causen perjuicio. El tercer artículo prevé además que el gobierno puede ejercer esta acción hasta seis meses después de que se ordene la revocación de la resolución que le ocasiona perjuicios. Este decreto no preveía un plazo de tiempo en el cual debía interponerse, el plazo de seis meses es entendido en términos actuales como una caducidad de la acción, es decir, la acción de lesividad tendría que promoverse dentro de los seis meses siguientes a la orden de revocación del acto. Pero el plazo para que se lleve a cabo esta declaratoria era indeterminado.

Respecto al término de interposición, de Enterría menciona que la Hacienda gozaba del *beneficio de la menor edad*, es decir, que la Hacienda disponía de garantías similares a las que tenía un niño cuando se trataba de derechos de carácter patrimonial. Esto conllevaba el privilegio de la *integrum restitutio*, que no es otra cosa más que una acción rescisoria. Para explicar mejor esta situación tan particular conviene idear un pequeño ejemplo: cuando un menor de edad de aquella época contaba en su haber con un patrimonio, él no podía disponer de este y un *guardador* debía administrarlo hasta que el menor tuviese mayor edad. Cuando el

---

<sup>2</sup> Gaceta de Madrid del 26 de mayo de 1853 citado por García de Enterría, *op. cit.*, pp. 115 y 116.

menor alcanzada la mayoría de edad, este podía iniciar una acción de restitución si al administrar su patrimonio advirtiese que hubo un perjuicio derivado de la gestión de su guardador. El plazo para ejercer esa acción era de cuatro años contados desde el día que el menor había adquirido la mayoría de edad. La administración pública tenía el beneficio de ser un *menor de edad perpetuo*, puesto que no había fecha en la cual adquiriría mayoría de edad (con lo cual el plazo de cuatro años de la acción rescisoria no podía aplicarse) y por ende no podía establecerse una fecha límite para la cual declarase que alguna resolución le causó perjuicio, facultándosele con ello la posibilidad de hacer esta declaración en cualquier momento<sup>3</sup>.

El Real Decreto Sentencia de 11 de noviembre de 1885 redujo a cuatro años, (contados desde el momento en que emitió la resolución a combatir) el plazo que tenía la autoridad para iniciar la acción de lesividad, equiparando este plazo al de la acción de restitución para menores que se acaba de mencionar. Esto se vio reflejado en la Ley de lo Contencioso de 1888<sup>4</sup>. Como nota adicional, este plazo para la declaración de lesividad de un acto sigue vigente en la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; en el artículo 107, párrafo 2 el cual prevé lo siguiente:

Artículo 107. Declaración de lesividad de actos anulables.

[...]

2. *La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.*

[...]<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. García, Eduardo, *op. cit.*, pp. 119 y 120.

<sup>4</sup> *Ibidem* p. 121.

<sup>5</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Artículo 107 Declaración de lesividad de actos anulables.

Aunque el plazo de cuatro años sigue vigente desde fines del siglo XIX, por otra parte, el plazo de caducidad de seis meses para la declaratoria de lesividad no ha permanecido tan inamovible y como ejemplo de ello se puede citar la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que en el artículo 103 tenía previsto como plazo para dicha declaratoria el de tres meses.

Finalmente, respecto a la acción de lesividad del derecho español, es necesario señalar que esta figura jurídica ha evolucionado mucho a lo largo del último siglo, incorporando elementos sumamente interesantes (la doctrina del momento es uno de ellos) que la distinguen claramente del juicio de lesividad en México. No obstante, hacer un análisis detallado de la acción de lesividad española alejaría demasiado del objeto de estudio que es el juicio de lesividad en México. Por ello es conveniente citar la acción de lesividad en España solamente como el antecedente más remoto del juicio de lesividad para pasar a estudiar los antecedentes nacionales.

### **1.1.2 Antecedentes en México del juicio de lesividad**

El juicio de lesividad en México surge en el año de 1936 con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal. Esta ley preveía la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sería el órgano que conocería de todas las controversias en materia tributaria; estableciendo además la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda impugne ante este tribunal los actos administrativos favorables a los particulares cuando estos hubiesen sido emitidos ilegalmente y causen daño al interés fiscal.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se presenta al juicio de lesividad de la siguiente manera:

*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 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.*

[...]

Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no habían logrado desenvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de *la necesidad de que la administración pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella en favor de un particular, creando en esto un interés directo y concreto, debe nulificarse por ilegal.* A falta de tales disposiciones reglamentarias, debe atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias de la Suprema Corte, nulifiquen de propia autoridad actos que no se emitieron acatando las reglas que debieron normarlos, no obstante que no se trate de actos en verdad inexistentes, sino simplemente viciados de ilegitimidad. En un reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte, *que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público.* La ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetará el interés público y se le hará prevalecer, si así procede, solo 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 este dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, en particular no puede desconocer la facultad de la administración pública o, inclusive, del Congreso de la Unión a través de la glosa para proceder al cobro de una cantidad debida al



fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.<sup>6</sup>

Se debe analizar varios puntos que la exposición de motivos señala. El primero de los puntos es el que previo a la existencia de esta ley y por ende de la figura del juicio de lesividad la Suprema Corte había establecido por medio de sus ejecutorias la necesidad de adoptar una forma mediante la cual la administración pública pudiera impugnar actos que ella misma había emitido a favor de un particular que no fuesen legales.

El segundo punto relacionado con el anterior es que aparentemente de las ejecutorias de la Suprema Corte, la autoridad administrativa, previo a la existencia del juicio de lesividad nulificaban por sí mismas actos que se habían emitido sin acatar las reglas necesarias para su emisión, es decir se cometían actos privativos sin que se satisficieran los requisitos previstos en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional (juicio seguido ante tribunales previamente establecidos) con lo cual se violaban los derechos humanos (en aquel entonces garantías individuales) de los particulares.

El tercer punto se recoge en la frase: *en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público*, es bastante clara puesto que se puede apreciar que el interés público prevalece sobre cualquier interés que el actuar indebido de la autoridad haya generado en favor de un particular. Sin embargo, se otorga una garantía para la protección de este interés indebido del particular, puesto que en la misma exposición de motivos se prevé que se debe otorgar el derecho de audiencia a los particulares afectados.

El último punto interesante a retomar de este texto es el plazo. A diferencia de la doctrina española que eligió el plazo de cuatro años para equipararlo a la acción restitutiva, en México se eligió el plazo de cinco años para equipararlo a la acción prescriptiva. En ambos casos este plazo no es una invención arbitraria, sino

---

<sup>6</sup> Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos, Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, Tomo CXVII, Número 53, México, 31 de agosto de 1936, pp. 3 – 4. Énfasis añadido por el autor del presente estudio.

que hay detrás un interés por armonizar el derecho y unificar los plazos. El trasfondo de la elección del plazo en España se debió a los especiales beneficios que tenía la Hacienda, en tanto que en México se argumenta, con plena razón, que un particular no puede desconocer antes del transcurso de este plazo la facultad de la autoridad de proceder al cobro, como tampoco podría el mismo particular desconocer la obligación que tiene de dar cuentas, tal y como estaba previsto en el artículo 1164 del por aquel entonces novedoso Código Civil Federal, el cual a la vez recogió el plazo de la prescripción que se venía utilizando desde el siglo XIX:

Artículo 1164.- Prescribe en cinco años la obligación de dar cuentas. En igual término se prescriben las obligaciones líquidas que resulten de la rendición de cuentas. En el primer caso la prescripción comienza a correr desde el día en que el obligado termina su administración; en el segundo caso, desde el día en que la liquidación es aprobada por los interesados o por sentencia que cause ejecutoria.<sup>7</sup>

El juicio de lesividad, tal y como se ha podido observar en la exposición de motivos fue pensado como una figura de carácter eminentemente fiscal, de ahí que las gestiones de cobro que realizaba la Secretaría de Hacienda fuesen equiparables a las obligaciones de dar cuentas que tenían los particulares con otros particulares, puesto que ambas tratan de obligaciones líquidas que el sujeto pasivo tiene la obligación de pagar.

Estos postulados dieron origen al juicio de lesividad y se ven plasmados en la Ley de Justicia Fiscal en varios artículos. El primero de estos, el artículo 14, hace referencia a la competencia del Tribunal Fiscal y prevé lo siguiente:

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

[...]

---

<sup>7</sup> Código Civil Federal, Artículo 1164. Este artículo no ha sido reformado desde su publicación en 1928.

VII.- *Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión favorable a un particular.*<sup>8</sup>

El Tribunal Fiscal de la Federación está facultado para conocer de los juicios que promueva la Secretaría de Hacienda para nulificar resoluciones favorables a los particulares. En relación a este artículo y reflejando el contenido de la exposición de motivos en lo tocante al término para la interposición de la demanda por parte de las autoridades, el artículo 33 preveía lo siguiente:

Artículo 33.-

[...]

*En el caso de la fracción VII del artículo 14, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes en que se haya dado a conocer la resolución al interesado.*<sup>9</sup>

Cinco años son los que tiene la Secretaría de Hacienda para promover el juicio de lesividad, plazo que desde entonces ha quedado inamovible. De esta manera la ley de Justicia Fiscal y su exposición de motivos sientan las bases del juicio de lesividad, siguiendo tres puntos esenciales. El primero, que este juicio es necesario en virtud de que el error, plasmado por la autoridad en un acto ilícito, no puede prevalecer sobre el interés público. El segundo, que el juicio de lesividad surge como respuesta a situaciones que ya estaban presentes en la administración pública, en las cuales las autoridades nulificaban sus propios actos cuando estos eran ilegales. El tercer punto es el término de cinco años para la interposición del juicio de lesividad, el cual, de acuerdo con la exposición de motivos, fue elegido tomando en cuenta el plazo necesario para la prescripción.

El siguiente antecedente de este medio de defensa está plasmado en el Código Fiscal de la Federación de 1938, el cual *absorbe* la Ley de Justicia Fiscal de 1936, de forma que este nuevo ordenamiento regula tanto la parte adjetiva como la

---

<sup>8</sup> Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos, *op. cit.*, p. 7, énfasis añadido por el autor del presente estudio.

<sup>9</sup> *Ibidem.*, p. 9.

sustantiva del derecho fiscal federal. Es por esto que el Código Fiscal estableció en el artículo 160 las mismas disposiciones que estaban previstas en la Ley de Justicia Fiscal de 1936:

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

[...]

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa a un particular.<sup>10</sup>

De igual manera el plazo para la interposición de la demanda sigue sin cambios, lo cual se ve reflejado en el artículo 179 del ordenamiento referido:

Artículo 179.-

[...]

En el caso de la fracción VII del artículo 160, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes en que se haya dado a conocer la resolución al interesado.<sup>11</sup>

En 1967 se expide un nuevo Código Fiscal de la Federación, el cual, atendiendo las condiciones imperantes del momento, separa las normas referentes a la integración del Tribunal Fiscal de este ordenamiento, ubicándose estas en una nueva disposición legislativa, con el fin de perfeccionar las figuras que estaban previstas en el Código de 1938. Como resultado, en lo tocante al juicio de lesividad el nuevo Código Fiscal únicamente señala la imposibilidad de las autoridades administrativas para dejar sin efectos los actos ilegales que hubiesen sido emitidos a favor de los particulares. Para hacerlo, las autoridades deben acudir a juicio en los términos del artículo 94 del Código Fiscal:

Artículo 94.- Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades

---

<sup>10</sup> Código Fiscal de la Federación, 1938, Artículo 160.

<sup>11</sup> *Ibidem*, Artículo 179.

administrativas o nulificadas por las autoridades administrativas. Cuando dichas resoluciones deban ser nulificadas, será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>12</sup>

El plazo para la interposición de la demanda de juicio de lesividad, previsto en el artículo 192 del Código Fiscal sigue siendo cinco años.

Las normas referentes a la organización del Tribunal Fiscal son agrupadas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, expedida ese mismo año, la cual, como se ha mencionado daría cabida y ampliaría las disposiciones que anteriormente estaban previstas en el Código Fiscal. Un ejemplo de este perfeccionamiento se encuentra plasmado en la procedencia del juicio de lesividad, que estaba prevista en el artículo 23 de la Ley Orgánica:

Artículo 23.- Las Salas del Tribunal conocerán de *los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como competencia del Tribunal.*<sup>13</sup>

La importancia del artículo anterior en el juicio de lesividad reside en la eliminación de la limitación que existía desde 1936 de la interposición de este juicio a la Secretaría de Hacienda, puesto que este ordenamiento otorga a todas las demás autoridades administrativas federales la facultad de interponer la demanda de juicio de lesividad. De esta manera, comienza la transformación de este medio de defensa de ser un instrumento meramente fiscal a uno que abarque las distintas ramas de la materia administrativa. Solo se establece una limitante a las autoridades administrativas para la interposición del juicio de lesividad, la cual consiste en que las demandas interpuestas deben de tratar sobre actos definitivos que sean de competencia del Tribunal.

---

<sup>12</sup> Código Fiscal de la Federación, 1967, Artículo 94.

<sup>13</sup> *Ibidem*, Artículo 23.

En 1978 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual prevé la *regionalización* del Tribunal Fiscal, creándose para ello las Salas Regionales y la Sala Superior<sup>14</sup>. Esta ley añadiría un nuevo criterio de carácter territorial al juicio de lesividad, al otorgarles la facultad a las Salas Regionales de conocer de las demandas de lesividad que se originen por virtud de actos ilegales expedidos en las regiones geográficas donde estas sean competentes<sup>15</sup>.

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

*Por razón de territorio, en estos casos, será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar.*<sup>16</sup>

En los años siguientes se expiden nuevas Leyes Orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación, (posteriormente denominado Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa) las cuales repercuten en el juicio de lesividad, únicamente en el perfeccionamiento de los criterios de competencia por razón de territorio que fueron previstos en esta ley de 1978.

### **1.1.3 Marco jurídico contemporáneo del juicio de lesividad**

Por lo que respecta al marco jurídico actualmente aplicable del juicio de lesividad, aunque este está claramente contemplado en distintas leyes de índole procesal administrativo local, su fundamento no está previsto de manera explícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual el fundamento constitucional se infiere a partir de las disposiciones que son aplicables

---

<sup>14</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Nuestra Historia*, <http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>

<sup>15</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 1978, Artículo 23.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

al proceso contencioso administrativo en general. Por esta razón, el primer fundamento constitucional del juicio de lesividad se encuentra en el Artículo 73 XXIX-H el cual se refiere a la facultad del Congreso de crear al Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-H Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, [...]

*El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares*<sup>17</sup>

El siguiente fundamento se encuentra previsto en el Artículo 104, el cual se refiere al Recurso de Revisión que puede ser interpuesto por las autoridades administrativas en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa durante el proceso:

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

[...]

III. *De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes*<sup>18</sup>.

El siguiente fundamento, esta vez a nivel legal, se encuentra en el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor en 1983. El tratamiento que da al juicio de lesividad es similar al que se le daba en el Código de 1968. Salvo que el artículo que prevé la facultad de las autoridades de interponer la demanda es el artículo 36,

---

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Artículo 104.

al cual a pesar de que se le han añadido párrafos, sigue conservando la esencia del proceso de lesividad:

Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales<sup>19</sup>

Además del Artículo 36 del Código Fiscal, se puede encontrar el fundamento del juicio de lesividad en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA en adelante) y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal De Justicia Administrativa (LOTFJA en adelante).

Por lo que hace a la LFPCA esta entró en vigor en el año de 2006. De una manera similar a lo que ocurrió en 1967 (cuando las disposiciones referentes a la organización del Tribunal Fiscal se separaron del Código Fiscal), esta vez las normas referentes al contencioso administrativo se separaron de lo que era el Título VI del Código Fiscal para agruparse en esta nueva ley donde serían ampliadas y perfeccionadas desde ese año hasta la fecha. Como resultado, el fundamento de la procedencia del juicio de lesividad se encuentra previsto en la parte final del Artículo 2º:

Artículo 2o.- [...] Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.<sup>20</sup>

Posteriormente, se puede apreciar en el artículo 3º cuales son las partes, tanto en el juicio de nulidad como en el juicio de lesividad:

Artículo 3o.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

---

<sup>19</sup> Código Fiscal de la Federación, 1983, Artículo 36.

<sup>20</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 2º.



II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

[...]

b) *El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.*<sup>21</sup>

El plazo para la interposición de la demanda de lesividad sigue siendo de cinco años, contados a partir de la notificación del acto ilícito o bien del último efecto de este cuando se trate de resoluciones con efectos de tracto sucesivo:

Artículo 13.-

[...]

*La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:*

[...]

III. *De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.*<sup>22</sup>

En junio de 2009 se hacen adiciones a la LFPCA que tuvieron como objetivo añadir una modalidad nueva para la interposición del contencioso administrativo, la cual es la modalidad en línea. Bajo esta modalidad, tanto el juicio de nulidad como

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, Artículo 3º.

<sup>22</sup> *Ibidem*, Artículo 13.

el juicio de lesividad se pueden promover y substanciar en su totalidad por medio de internet a través del Sistema de Justicia en Línea.

La ley prevé que la parte actora tiene la facultad de elegir la modalidad en línea o la tradicional para tramitar el juicio; la modalidad elegida al inicio del proceso se utilizará hasta que concluya el mismo y sin modificarse durante el. De conformidad con el artículo 58-C de la LFPCA, tratándose del juicio de lesividad, las autoridades al demandar al particular lo harán en línea, pero la notificación de la demanda se hará de manera presencial, no electrónica. El particular al dar contestación a la demanda podrá elegir si tramita el juicio de manera tradicional o en línea<sup>23</sup>.

En diciembre de 2012 se añade una modalidad más al contencioso administrativo federal, la cual es el juicio en vía sumaria. Por otra parte, en enero de 2017 se añade el juicio de resolución exclusiva de fondo. El análisis de cómo es que impactan estas dos modalidades al juicio de lesividad se hará en un apartado posterior de este capítulo.

En lo tocante a la LOTFJA, esta prevé el juicio de lesividad en el artículo 3º, el cual prevé lo siguiente:

Artículo 3.

[...]

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.<sup>24</sup>

Este artículo está íntimamente relacionado con los Artículos 36 del Código Fiscal y el Artículo 2º de la LFPCA con el fin de dotar de congruencia a todo el conjunto de normas administrativas.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, Artículo 58-C.

<sup>24</sup> Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 3º.

La Competencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer del juicio de lesividad se encuentra en el Artículo 34, el cual prevé lo siguiente:

Artículo 34. Las Salas Regionales Ordinarias conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante [...]

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.<sup>25</sup>

En este artículo se puede apreciar que la competencia de las Salas Regionales para conocer del juicio de lesividad es similar a la manera en que estaba contemplado en la ley de 1978, debido a que la Sala competente para conocer del juicio será aquella que tenga jurisdicción en donde se encuentre la autoridad demandante.

## **1.2 Concepto y elementos del juicio de lesividad**

### **1.2.1 Concepto del juicio de lesividad**

En el derecho mexicano no existe una definición concreta de lo que es el juicio de lesividad. Este término tiene una naturaleza doctrinaria que se utiliza para distinguir una modalidad del contencioso administrativo federal que tiene características que no son aplicables al juicio interpuesto por los particulares. Debe señalarse además el hecho de que existe poca bibliografía ex profeso del tema<sup>26</sup>, lo cual se refleja en el lacónico trato a esta figura que hacen muchos autores; siempre como parte de obras más extensas de derecho procesal administrativo, donde el protagonismo lo lleva el juicio de nulidad común. Por esta razón y mediante la comparación de las definiciones otorgadas por distintos autores es que se tratará

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, Artículo 34.

<sup>26</sup> Esquivel, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y Otros Estudios*, México, Porrúa, 2004, p.66.

de obtener los elementos que componen el juicio de lesividad y las características que lo diferencian del juicio de nulidad común.

José Erreguerena Albaitero, en su obra *Juicio de Lesividad*, antes de analizar la definición de juicio de lesividad, hace una breve mención de la raíz etimológica del término lesividad, para lo cual se refiere al Diccionario de la Real Academia Española, en su 21ª edición, que establece que el término juicio de lesividad deriva del adjetivo lesivo (de les), el cual tiene su origen en la voz latina *Alessio onis*, que significa en perjuicio o en detrimento.<sup>27</sup>

Gustavo A. Esquivel Vázquez define al juicio de lesividad de la siguiente manera:

El proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.<sup>28</sup>

De esta definición se puede apreciar que el autor identifica el juicio de lesividad como un proceso jurisdiccional, que tiene por objetivo anular una resolución favorable a un particular. Por otra parte, Serra Rojas menciona lo siguiente:

El procedimiento de lesividad en la doctrina administrativa es un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al fisco.<sup>29</sup>

Serra Rojas lo concibe como un procedimiento especial, (entendiendo por especial que este cuenta con reglas diferentes), que busca revocar un acto que

---

<sup>27</sup> Erreguerena, José, *Juicio de Lesividad*, México, Themis, 2013, p. 3.

<sup>28</sup> Esquivel Vázquez Gustavo A., *op. cit.* p. 67.

<sup>29</sup> Serra, Andrés *Derecho Administrativo Segundo Curso*, 23ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 831.

perjudique a la autoridad administrativa. Por otra parte, Emilio Margain Manautou, al respecto del juicio de lesividad establece lo siguiente:

la doctrina es unánime en aceptar que la administración, al igual que los particulares, debe tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante los tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin de lograr la nulificación de sus propias resoluciones ya que ella, por si, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.<sup>30</sup>

En este argumento, recoge las características de firmeza del acto administrativo que impiden a este ser modificado por las autoridades administrativas que lo emitieron. Finalmente, Carlos Alberto Ortega Carreón explica lo siguiente en su obra:

La lesividad es una figura jurídica que contempla un daño ocasionado al Estado a consecuencia, esencialmente, de un acto o resolución realizado o emitido por la propia autoridad, a través del cual le otorga beneficios considerados indebidos a un particular; al ser analizado más detalladamente se aprecia que el otorgamiento de esos beneficios puede dar como resultado la afectación ilegal de terceros, propiciada por la propia autoridad, o un provecho o fruto ilegal.<sup>31</sup>

Esta última definición es la más completa de todas las exploradas puesto que señala claramente los mismos elementos que se han visto por separado en las anteriores definiciones. Primero, que el acto emitido ocasiona un daño al Estado y segundo, le otorga beneficios indebidos al particular. Todos estos elementos serán revisados con mayor detalle en el siguiente apartado.

---

<sup>30</sup> Margain, Emilio, *De lo Contencioso administrativo de anulación o de su ilegitimación*, 11º ed., México, Porrúa, 2002, p. 454.

<sup>31</sup> Ortega, Carlos *Juicio de Nulidad Tradicional en Línea y Sumario*, México, Porrúa, 2018, p. 27.

### 1.2.2 Elementos del juicio de lesividad

Recapitulando a partir de las definiciones anteriores se pueden extraer los siguientes elementos del juicio de lesividad:

- A. Es un proceso jurisdiccional.
- B. Las autoridades administrativas revisten el carácter de parte actora y los particulares el de parte demandada.
- C. La resolución impugnada por la parte demandante debe contemplar un daño al Estado
- D. La resolución impugnada es favorable a la parte demandada y otorga beneficios indebidos al particular.

#### 1.2.2.1 Proceso jurisdiccional

En términos generales, la expresión *juicio* tiene dos grandes significados en el derecho procesal mexicano; en sentido amplio, este término se utiliza como sinónimo de proceso, y de forma más específica como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso. Alcalá Zamora, citado por Ovalle Favela menciona que en el derecho procesal hispano *juicio* es sinónimo de proceso para sustanciar una determinada categoría de litigios. Siguiendo ese razonamiento, juicio significa lo mismo que proceso jurisdiccional<sup>32</sup>.

Ahora que se ha establecido claramente que juicio y proceso jurisdiccional son sinónimos, debe mencionarse el fin que persiguen todos los procesos jurisdiccionales, para lo cual debe entenderse claramente lo que es la jurisdicción. La jurisdicción es la “potestad atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.”<sup>33</sup> De esta definición se puede concluir que el fin perseguido por todo tipo de proceso jurisdiccional es el resolver las controversias que se plantean entre dos partes con

---

<sup>32</sup> Juicio en *Diccionario jurídico mexicano*, t. V, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 225.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 257.

intereses contrapuestos, los cuales son sometidos a la consideración imparcial de un órgano del estado.

En el párrafo anterior se mencionó un aspecto importante de los juicios, el cual son las partes. En todo proceso jurisdiccional hay una parte actora y otra parte demandada. Por tratarse de una controversia de carácter administrativo, una de las partes será un particular, es decir, un sujeto de derecho privado y la otra será una autoridad administrativa. Como se ha visto en los anteriores dos capítulos de este estudio la existencia del juicio de lesividad evita que las autoridades modifiquen el acto a nombre propio; algo que no pueden realizar en virtud de las características propias de los actos administrativos. Si fuera posible que las autoridades pudieran modificar sus propios actos, el proceso de lesividad no sería un proceso jurisdiccional sino más bien un proceso de control administrativo. El que la autoridad se someta a un tribunal, como ya se exploró en el capítulo anterior, es una salvaguarda de las garantías de audiencia y seguridad jurídica de los particulares, puesto que un tercero imparcial resolverá el fondo de la controversia.

#### **1.2.2.2 Parte Actora**

En cuanto al segundo elemento, debe hacerse la precisión de que en todos los negocios jurídicos se habla de partes para referirse a las personas que participan en ellos y que, en tal virtud, adquieren derechos y reportan obligaciones.<sup>34</sup> Como ya se ha mencionado, en el contencioso administrativo las partes en pugna son los particulares y las autoridades administrativas, cada una de las cuales es titular de una pretensión diametralmente opuesta a la de su contraparte. La LFPCA contempla en el artículo 3º (citado con anterioridad) cuales son las partes en el Juicio, señalando que la parte actora o demandante puede ser un particular o una autoridad.

El ejercicio de la función administrativa por parte del Estado es continuo y está a cargo de personal eficiente y debidamente capacitado. En muchas ocasiones la emisión de cierto tipo de actos está condicionado a la aprobación por parte del

---

<sup>34</sup> Partes en *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. VII, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p.38.

superior jerárquico del funcionario que realizó el mismo, de tal forma que la posibilidad de emisión de un acto perjudicial para las autoridades administrativas es baja. No obstante, a pesar de ser baja, aún es posible que sea emitida alguna resolución lesiva. Por esta razón y para evitar que estos errores sean permanentes y generen daños graves al Estado, se contempla la posibilidad de que las distintas autoridades administrativas puedan enmendar sus errores al demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la modificación o eliminación del acto erróneo. Ya se ha podido observar en el primer capítulo que la finalidad del estado es proteger el bien común y se ha podido apreciar también en una sección anterior de este capítulo que no se puede hacer prevalecer el error de la administración pública sobre cualquier posible beneficio a un particular. Ello atenta directamente al bien común.

### **1.2.2.3 La resolución impugnada por la parte demandante debe contemplar un daño al Estado**

Por resolución impugnada, se refiere a un acto administrativo; por otra parte, el segundo término que contempla la frase que titula este apartado, el de daño al Estado tiene relación con los fines del Estado, mencionados en el primer capítulo y de los cuales se hará una breve recapitulación. Los actos administrativos son una manifestación de la voluntad del Estado que tienen como finalidad contribuir a la realización de los fines últimos del mismo. En virtud de ello, una resolución que a pesar de ser formalmente inválida siga teniendo efectos jurídicos en la realidad afectará (de forma muy pequeña) el interés público y la consecución del bien común. En el primer capítulo se mencionó además que estos dos términos son indeterminados y su contenido depende de quien interprete su contenido. También se señaló en aquel apartado que usualmente estos términos están vinculados a un valor pecuniario, debido a que, al referirse a estos desde la perspectiva del juicio de lesividad en materia fiscal, una resolución favorable a los particulares implica que el Estado recaudará menos dinero del que tenía que recaudar, lo cual se traduce en un ejercicio deficiente de la administración pública y ese es el daño al Estado. Un daño diminuto considerando la disparidad que existe entre cualquier particular y el Estado, pero a fin de cuentas un daño.



#### **1.2.2.4 La resolución impugnada es favorable a la parte demandada, otorgando beneficios indebidos al particular**

Este cuarto elemento del juicio de lesividad se puede dividir en dos partes. La primera es *Resolución favorable* y la segunda es *beneficio indebido*. Respecto al primer término, Gustavo Esquivel Vázquez menciona en su obra los requisitos que debe cumplir una resolución favorable:<sup>35</sup>

- I. Que sea emitida o no por una autoridad administrativa o fiscal por escrito o no
- II. Es individualizada o colectiva
- III. Deduce una pretensión al interesado
- IV. Lesiona jurídicamente a la administración

Con respecto al primer requisito, aunque todos los actos administrativos emitidos deben constar por escrito según lo previsto en el Artículo 3º fracción IV de la LFPCA, el autor citado hace alusión a la posibilidad de que las autoridades contemplen de manera extraordinaria la posibilidad de una afirmativa ficta tal y como la prevista en el Artículo 48 de la Ley Aduanera, el cual prevé lo siguiente:

Artículo 48.

[...]

Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la fracción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta. En caso que se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Esquivel, Gustavo, *op. cit.* p. 78.

<sup>36</sup> Ley Aduanera, Artículo 48.

Esta forma de exteriorización del acto administrativo, aunque es la excepción puede otorgarle al particular un beneficio indebido, el cual las autoridades (aduaneras para el caso concreto) no pueden desconocer y deben combatir por medio del juicio de lesividad. Al respecto, es aplicable el siguiente criterio:

RECONOCIMIENTO ADUANERO, SU RESULTADO CONSTITUYE UNA RESOLUCION FAVORABLE AL PARTICULAR.

*Si en términos de los artículos 29 y 34 de la Ley Aduanera vigente en el año de mil novecientos ochenta y cinco, la autoridad aduanera realizó el reconocimiento aduanero, sin formular objeción alguna y cobró el impuesto correspondiente, entregando las mercancías importadas, es claro que admitió que se encontraban satisfechos los requisitos legales de la importación, por lo que en esas condiciones, es evidente que la autoridad hacendaria en tal hipótesis emitió una resolución favorable al particular, resolución que de conformidad con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, no puede ser revocada o modificada por sí y ante sí por la autoridad administrativa, sino que su revocación o modificación debe ser materia de un juicio de nulidad que promueva la autoridad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (Tesis 220279).<sup>37</sup>*

El siguiente requisito mencionado por Esquivel Vázquez, *la resolución favorable es individualizada o colectiva*, hace referencia al Artículo 36 Bis del Código Fiscal, el cual prevé que las resoluciones administrativas favorables pueden ser dirigidas a un particular o a un grupo de personas. No obstante, para efectos del juicio de lesividad y según lo dispuesto por el Artículo 36 del Código Fiscal, únicamente las resoluciones favorables de carácter individual podrán ser impugnadas, lo cual implica que las resoluciones emitidas a favor de un grupo de personas tendrán que ser combatidas individualmente.

---

<sup>37</sup> Tesis 220279, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. IX, marzo de 1992, p. 284. Énfasis añadido por el autor del estudio.

El tercer requisito, *la resolución favorable deduce una pretensión al interesado*, se actualiza cuando las autoridades administrativas le conceden al particular la pretensión que este buscaba; sin importar los vicios que padece la resolución o bien si fue emitida por autoridades incompetentes. Como se ha analizado en el primer capítulo, todos los elementos del acto administrativo deben ser congruentes entre sí y la ausencia o vicios de uno de estos se traduce en la invalidez del acto.

El cuarto requisito, la resolución *lesiona jurídicamente a la administración*, es bastante similar al tercer elemento del juicio de lesividad, el daño al Estado, puesto que una lesión jurídica a la administración se configura en un acto administrativo que aun siendo inválido es favorable al particular, lo cual se traduce en una afectación al Estado y por ende al sistema jurídico vigente.

#### **1.2.2.4.1 Beneficio indebido**

Por lo que hace al término de *beneficio indebido*, este es un término que se ha usado en numerosas ocasiones a lo largo del presente estudio y que además se usa en otros cuerpos legales. Debido a lo anterior y para lograr comprender a qué se refiere este término se debe de abordar primero la etimología de las palabras que lo conforman; posteriormente su definición en un sentido más jurídico y finalmente sus alcances.

Comenzando con la etimología de las palabras, de acuerdo con la RAE, el término *beneficio* significa *ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil*<sup>38</sup>. Por otra parte, el término *indebido*, significa *ilícito, injusto y falta de equidad*<sup>39</sup>. Al juntar ambos términos se puede concluir que la locución *beneficio indebido* es la ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil ilícita, injusta y falta de equidad.

Aproximando lo anterior hacia el mundo jurídico, y más concretamente hacia el juicio de lesividad; se puede advertir que al referirse a la materia de este juicio se hace referencia no a una actividad mercantil sino a un acto jurídico que se manifiesta

---

<sup>38</sup> Diccionario de la Lengua Española, Beneficio, <https://dle.rae.es/beneficio?m=form>

<sup>39</sup> Diccionario de la Lengua Española, Indebido, <https://dle.rae.es/indebido?m=form>

en la obtención de un derecho a favor de un particular pero que no es ilícito en el sentido de que sea un acto antijurídico sino que es un acto administrativo inválido, (es decir que carece de las características y elementos que fueron explorados en el capítulo primero). De lo anterior se puede inferir que el beneficio indebido en lo que respecta al juicio de lesividad es *la obtención de un derecho a través de un acto administrativo viciado de invalidez*.

El término de beneficio indebido es recogido por el Vicente Monteverde quien lo define como *Beneficio obtenido por la empresa, de un bien elaborado o servicio prestado para el estado por la organización, originado a través de un hecho de corrupción*<sup>40</sup>. Como se puede apreciar, este autor vincula el beneficio indebido con la corrupción, término que se estudiará más adelante.

Por último, en el sistema jurídico mexicano, el término de beneficio indebido se encuentra asociado a los delitos de defraudación fiscal que están presentes en los códigos fiscales a nivel local y federal. Al respecto el artículo 108 del Código Fiscal prevé el delito de defraudación fiscal de la siguiente forma:

Artículo 108.- Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga *un beneficio indebido* con perjuicio del fisco federal.<sup>41</sup>

En el caso de la defraudación fiscal, el término de beneficio indebido se usa en conjunto con el de *perjuicio del fisco federal*, lo que indica que el obtener un beneficio indebido trae como consecuencia un menoscabo de los derechos de las autoridades fiscales y por ende del Estado. Este menoscabo puede configurarse de forma tangible o intangible. De forma tangible cuando se trata de cantidades monetarias, lo que se traduce en una disminución del patrimonio de las autoridades fiscales y de forma intangible cuando se trata de derechos que solo afectan el

---

<sup>40</sup> MONTEVERDE, Vicente, "El Costo de la Corrupción y el costo de lo indebido: dos caras ocultas del mismo espejo", *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, España, Núm. 6, enero - abril 2018, p. 4.

<sup>41</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 108.

correcto funcionamiento del orden jurídico en cuanto al individuo que recibió el derecho.

El artículo anterior del Código Fiscal que se ha analizado muestra una de las vertientes que puede abarcar el beneficio indebido, (la fiscal, la que interesa más para el presente estudio). Pero existen más vertientes que es conveniente explorarse de forma breve los alcances de este término.

#### **1.2.2.4.2 Alcances del beneficio indebido**

La primera de las vertientes que se pueden explorar respecto a los alcances del beneficio indebido es la penal común. Como se ha podido ver en el apartado anterior, uno de los elementos del delito de defraudación fiscal es el beneficio indebido en perjuicio del fisco. Esto es aplicable únicamente a la materia fiscal, lo cual no implica que la obtención de un beneficio indebido esté únicamente reservada a la materia fiscal. En materia común el beneficio indebido se ve reflejado en los delitos de *Fraude* y *Fraude Procesal*, los cuales son recogidos en numerosos códigos penales locales. Por ello y para evitar citar decenas de ordenamientos legales sólo se muestra lo que prevé el Código Penal para el Distrito Federal (Código Penal en adelante) aplicable a la Ciudad de México, debiéndose mencionar que, en las demás Entidades Federativas, estos delitos poseen a grandes rasgos más o menos los mismos elementos:

Para el delito de Fraude Procesal:

ARTÍCULO 310. Al que para obtener un *beneficio indebido* para sí o para otro, simule un acto jurídico, un acto o escrito judicial o altere elementos de prueba y los presente en juicio, o realice cualquier otro acto tendiente a inducir a error a la autoridad judicial o administrativa, con el fin de obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, se le impondrán de seis meses a seis años de prisión y de cincuenta a doscientos cincuenta días

multa. Si el beneficio es de carácter económico, se impondrán las penas previstas para el delito de fraude<sup>42</sup>.

Como se puede apreciar en este artículo se menciona que el beneficio indebido se obtiene cuando se engaña a la autoridad para obtener una resolución favorable. Esta resolución debe de contener un beneficio que no sea económico, puesto que de ser así entonces se actualizaría el delito de *Fraude* previsto en el artículo 230 del Código Penal:

ARTÍCULO 230. Al que por medio del engaño o aprovechando el error en que otro se halle, se haga ilícitamente de alguna cosa u obtenga un *lucro indebido en beneficio propio* o de un tercero, se le impondrán:

[...] <sup>43</sup>

Se puede apreciar que tratándose del Fraude el beneficio es de carácter económico y se le denomina *lucro indebido*. Ambos delitos no mencionan la materia a la cual se debe de cernir su aplicación, por lo cual ambos serán aplicables a los ámbitos civil, mercantil, etc.

Otra de las vertientes que puede comprender el beneficio indebido es el *Conflicto de Intereses*. Antonio Argandoña el conflicto de intereses ocurre:

[...] en cualquier situación en que un interés interfiere o puede interferir con la capacidad de una persona, organización o institución para actuar de acuerdo con el interés de otra parte, siempre que aquella persona, organización o institución tenga una obligación (legal, convencional, fiduciaria o ética) de actuar de acuerdo con el interés de la otra parte.

Este mismo autor numera los elementos del conflicto de intereses, mismos que se resumen de la siguiente forma:

---

<sup>42</sup> Código Penal para el Distrito Federal, Artículo 310.

<sup>43</sup> *Ibidem*, Artículo 230.

1. Se lleva a cabo por una persona física o moral que el autor denomina agente.

2. Esta tiene una obligación de actuar en favor de los intereses de otra persona que el autor denomina principal.

3. El agente tiene un interés incompatible con los intereses del principal que pueden dificultar o imposibilitar el cumplimiento de sus obligaciones con este<sup>44</sup>.

Como se puede apreciar de lo anterior este autor menciona claramente los tres grandes elementos del conflicto de intereses, además de que concibe de forma bastante amplia esta figura puesto que en su visión particular, este se puede llevar a cabo no sólo por personas físicas sino también por personas morales, sean públicas o privadas. En México, sin embargo, la aplicación de esta figura jurídica está limitada únicamente a los servidores públicos, tal y como lo muestra el artículo 3º de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

VI. Conflicto de Interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.<sup>45</sup>

En este artículo se pueden inferir los elementos señalados por Antonio Argandoña. El primer elemento, el agente, es el servidor público. El principal, es la obligación del servidor público de actuar en favor de los intereses de la sociedad. Estos intereses están plasmados en las leyes y reglamentos que regulan el funcionamiento del organismo público para el cual el servidor público trabaja y los cuales deben ser observados por este en todo momento. Respecto de los intereses,

---

<sup>44</sup> Cfr. Argandoña, Antonio, *Conflicto de Intereses: El punto de vista ético*, Documento de Investigación España, Universidad de Navarra, 2004, p.4 <https://media.iese.edu/research/pdfs/DI-0552.pdf>

<sup>45</sup> Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 3º.

la legislación mexicana contempla tres tipos de intereses, los personales; los familiares y los de negocios.

Finalmente, ¿Cómo se relaciona el beneficio indebido con el conflicto de intereses? El beneficio indebido como ya se ha podido apreciar es la obtención de un derecho en perjuicio de alguien; tratándose del conflicto de intereses este beneficio se obtiene cuando un servidor público tiene un interés personal, familiar o de negocios que interfiere en la gestión de este asunto y permite a una persona ser acreedora de un beneficio que no debería haber adquirido. Desafortunadamente esta forma de actuar se ha manifestado en los últimos años de una forma oprobiosamente clara. Un ejemplo de este proceder se encuentra en las ejecutorias de amparo 519/2016; 520/2016; 521/2016 y 522/2016, las cuales resuelven sobre las sanciones que recayeron en un servidor público que mediante un actuar viciado de conflictos de intereses de carácter familiar permitió que su padre, madre, esposa y concubina recibieran premios de un sorteo.

Esta segunda vertiente del beneficio indebido se encuentra íntimamente relacionada con la tercera, *corrupción*. La corrupción es un término que se ha implantado en la memoria de la sociedad debido al gran número de casos que se han hecho públicos en los que servidores públicos se han beneficiado personalmente por medio de actos que no debieron haber realizado. Sin embargo, pese a su protagonismo en los medios de comunicación y en la academia, este término es un tanto ambiguo debido a que se ha usado en numerosos contextos. El término corrupción proviene del latín *corruptio* que resulta de *com* (junto) y *rumpere* (romper)<sup>46</sup> y en un contexto social amplio hace referencia a la alteración de algo para un fin ajeno al que debería cumplir; de ahí que se use este término para numerosos contextos. No obstante, organismos internacionales y numerosos autores reconocen que la corrupción debe ser entendida en el ámbito jurídico-

---

<sup>46</sup> Gilli, Juan, "La Corrupción: análisis de un fenómeno complejo", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, Argentina, Año 11, Núm. 61, octubre 2014, p. 40.



político como un acto asociado al servicio público, en donde el actuar de un servidor público obedece a intereses privados y no públicos.

En ese orden de ideas Michel Rowland define la corrupción como el “fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.”<sup>47</sup> Por otra parte, Juan José Gilli recoge los tres elementos de la corrupción identificados por Bruno Rusca:

1. Supone una relación deliberada entre dos partes para realizar un intercambio de prestaciones donde, una otorga una ventaja y otro la recibe.

2. El intercambio de prestaciones es irregular, es decir, está en contravención con determinadas normas.

3. Debe existir una incompatibilidad de intereses dada la posición de quien recibe u otorga el beneficio. Es decir que implica el mal ejercicio de una función o cargo.<sup>48</sup>

La corrupción no comprende una sola actividad que pueda ser tipificada como un delito más o menos simple (como lo sería el homicidio o la violación) sino que agrupa numerosas actividades que pueden ser agrupadas como actos de corrupción, tales como los sobornos, la extorsión, arreglos, colusión privada, etc.<sup>49</sup> Este aspecto de la doctrina se ve reflejado en México en el Código Penal Federal en el Título Décimo que prevé los Delitos por hechos de corrupción. En este Título se enumeran las conductas que al ser realizadas por los servidores públicos son consideradas como delitos; tales como el peculado, el cohecho, la intimidación, el enriquecimiento ilícito, etc.

Para finalizar, queda señalar como lo había mostrado Humberto Monteverde en su definición de beneficio indebido que la corrupción es una de las fuentes que tienen los particulares de hacerse de derechos que no les corresponden, solo que

---

<sup>47</sup> Rowland, Michel, *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública, Visión contemporánea de la corrupción*, Argentina. Granica/Ciedla, 1998 p. 34

<sup>48</sup> Gilli, Juan, *Op. Cit.* pp.43 y 44.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 50.

para obtenerlos tuvo que participar activamente un servidor público. Vinculando estas vertientes del beneficio indebido con el juicio de lesividad se puede inferir que el juicio de lesividad no se interpone únicamente cuando un servidor público cometió un error y otorgó derechos adicionales a un particular, sino que también comprende actividades que fueron realizadas conscientemente y por ende se traducen en sanciones a los individuos que estuvieron involucrados, ya sea particulares o servidores públicos.

La complejidad del tema del beneficio indebido muestra que no es un elemento exclusivo del juicio de lesividad y dependiendo de la forma en que el contribuyente ha obtenido un beneficio indebido es que la autoridad puede actuar de cierta forma. En tanto que un contribuyente que haya obtenido un beneficio indebido por una interpretación errónea de la ley del servidor público que emitió la resolución tendrá que hacer frente a un juicio de lesividad; aquel que haya actuado dolosamente o en conjunción con un servidor público para obtener el beneficio indebido se verá sujeto a procedimientos que salvaguarden de forma más contundente el Estado de Derecho.

Ya que se han visto los elementos del juicio de lesividad y estudiado sus antecedentes, se hace necesario estudiar las modalidades del juicio de lesividad en el tercer apartado de este capítulo.

### **1.3 Vías y modalidades del juicio de lesividad**

En México, como se ha adelantado en el primer apartado de este capítulo, el juicio contencioso administrativo cuenta con dos vías (tradicional y en línea) y tres modalidades para su interposición (escrito, sumario y de resolución exclusiva de fondo), las cuales han sido adicionadas recientemente y han convertido al proceso administrativo en un fenómeno complejo. Antes de explorarlas todas y establecer su vinculación con el juicio de lesividad se debe estudiar algunas generalidades del proceso contencioso administrativo, a fin de tener una perspectiva más amplia de lo que es el juicio de lesividad

### 1.3.1 Generalidades del proceso contencioso administrativo <sup>50</sup>

Como lo explica Lucero Espinosa, el sometimiento del Estado al orden jurídico implica que los actos del poder público que se dicten en contravención de las leyes sean corregidos<sup>51</sup>. Para ello se hace necesario la existencia de mecanismos de control para que estos actos no afecten la esfera jurídica de los particulares o bien cuando estos lo han afectado permitan el resarcimiento de los daños recibidos por parte del Estado.

#### 1.3.1.1 Sobre el control jurisdiccional del acto administrativo

Existen varias formas de ejercer el control sobre los organismos de la administración pública, entre ellas se encuentra el autocontrol (llevado a cabo al interior del organismo que emitió el acto), el control parlamentario (comparecencia de funcionarios)<sup>52</sup>, pero para el presente estudio el mecanismo de control que conviene estudiar es el control jurisdiccional, es decir aquel que se lleva a cabo por órganos que ejercen una función jurisdiccional. La existencia de tribunales que

---

<sup>50</sup> Sobre el término *proceso contencioso administrativo* es necesario hacer la aclaración que, pese a que la legislación nacional lo refiere de esa forma, este término resulta no ser el más idóneo. Para determinar los motivos de la anterior aseveración debe hacerse primero la diferencia entre *procedimiento* administrativo y *proceso* administrativo. El procedimiento administrativo hace referencia a la función administrativa; cuando se refiere a este término se hace mención a todos los pasos que debe seguir la administración pública para la emisión de un acto administrativo (PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO *Diccionario jurídico mexicano*, t. VII, México UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. P. 235). El proceso administrativo, por otra parte, se refiere a los pasos que deben seguirse para obtener justicia ante los tribunales cuando se está frente a una controversia entre los particulares y la administración pública (*Idem* p. 236). Por otra parte, la palabra *contencioso* proviene de un término más amplio: contencioso administrativo. Este término es de origen francés y hace referencia al proceso que se sigue ante un tribunal situado dentro del poder ejecutivo o judicial con el objetivo de resolver imparcialmente las controversias entre los particulares y la administración pública. (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO *Diccionario jurídico mexicano*, t. II, México UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. P. 286). Como se puede observar, los términos proceso administrativo y contencioso administrativo hacen referencia a lo mismo, un juicio entre la administración pública y los particulares por lo que al unir ambos términos como proceso contencioso administrativo se está frente a un pleonasma. En este orden de ideas Agustín Gordillo señala también en su obra que es superfluo añadir el vocablo contencioso cuando se refiere al proceso administrativo puesto que proceso y contencioso hacen referencia a una actividad de naturaleza. No obstante, este uso tan inapropiado del lenguaje jurídico, la legislación nacional hace uso de este término (véase por ejemplo la denominación de la Ley Federal de *Procedimiento Contencioso Administrativo*), a pesar de que se podría utilizar cualquiera de los dos términos de forma más o menos indistinta. En este estudio no se utilizará el término *proceso contencioso administrativo* para evitar ser redundante.

<sup>51</sup> Lucero, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 15 ed., México, Porrúa, 2019, p.15.

<sup>52</sup> Fernández, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 9º ed., México, Porrúa, 2020, p. 288.

puedan resolver controversias entre los particulares y la administración pública, obedece a la necesidad de establecer límites a las prerrogativas de los organismos administrativos que de otra forma podrían volver a ver el acto, de ahí la necesidad de tener un tercero imparcial para dirimir los conflictos<sup>53</sup>

A este tipo de jurisdicción se le denomina contencioso administrativo, en donde el término contencioso significa contienda o pugna de intereses y cuya materia principal son los actos administrativos; la pugna se da entre los particulares y la administración pública. No obstante, a pesar de que la materia son los actos administrativos, cabe señalar que no todos los actos administrativos pueden ser combatidos por medio del contencioso administrativo. Debe recordarse el debate sobre las funciones materiales y formales que fue aludido en el primer capítulo en el cual se mencionó que actos provenientes por un poder particular pueden ser formalmente legislativos o judiciales, pero materialmente administrativos. En estos casos si se deseara impugnar tales actos, debe acudirse a los medios de defensa que los organismos que las emitieron tienen previstos, esto con el fin de salvaguardar el principio de separación de poderes<sup>54</sup>.

### **1.3.1.2 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

Para tener claro cómo es que funciona el juicio de lesividad, es necesario tener presente cuál es la estructura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA en adelante). Este, de acuerdo con el artículo 6 de la LOTFJA se integra por una Sala Superior, Salas Regionales y la Junta de Gobierno y Administración.<sup>55</sup>

La Sala Superior se compone de dieciséis magistrados que a la vez integran un Pleno General, un Pleno Jurisdiccional y Tres Secciones. Las Secciones de la Sala Superior se componen de la siguiente forma: las Secciones Primera y Segunda cuentan con cinco magistrados de la Sala Superior, en tanto que la Sección Tercera se compone por tres Magistrados. Las Secciones de la Sala Superior no son organismos de carácter administrativo, sino que cuentan con facultades

---

<sup>53</sup> Lucero, Manuel, *op. cit.*, p.16.

<sup>54</sup> Cfr. Lucero, Manuel, *op. cit.*, p.18.

<sup>55</sup> Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 6.

jurisdiccionales, teniendo las Secciones Primera y Segunda facultades en materias administrativas y fiscales, en tanto que la sección tercera cuenta con facultades jurisdiccionales en materia de responsabilidades administrativas.<sup>56</sup>

El Pleno General se compone por los dieciséis magistrados de la Sala Superior y tiene funciones administrativas, como lo son aprobar el presupuesto del Tribunal, fijar adscripciones, etc.<sup>57</sup> El Pleno Jurisdiccional, como su nombre lo indica, tiene funciones jurisdiccionales y se compone por el presidente del presidente del Tribunal y los diez ministros integrantes de las Secciones Primera y Segunda; entre sus atribuciones se encuentran resolver juicios con características especiales, resolver sobre las excusas y recusaciones de los Magistrados del Tribunal, etc.<sup>58</sup>

La Junta de Gobierno y Administración es un órgano de carácter administrativo que cuenta con autonomía técnica y de gestión. Este órgano cuenta con numerosas unidades adscritas al mismo que le permiten llevar a cabo sus funciones entre las cuales se encuentran la administración de la carrera judicial, la gestión de los peritos, supervisar la gestión de los servicios, adquisiciones y obras del tribunal etc.<sup>59</sup>

Por último, las Salas Regionales se componen por tres Magistrados cada una de los cuales uno funge como el presidente de la misma y tiene funciones administrativas y jurisdiccionales dentro de la Sala. Las Salas son las que conocen de la mayoría de las controversias que son puestas a consideración del TFJA. Las Salas Regionales del Tribunal, además, se dividen en Ordinarias, Auxiliares, Especializadas y Mixtas. Las Salas Regionales Ordinarias son aquellas que conocen de todos los asuntos previstos en el artículo 3º de la LOTFJA, pero lo hacen con un criterio de territorialidad que se verá en el siguiente apartado<sup>60</sup>. La circunscripción territorial está prevista en el Reglamento Interior del Tribunal Federal

---

<sup>56</sup> *Ibidem* Artículos 14, 18 y 20.

<sup>57</sup> *Ibidem*, Artículo 16.

<sup>58</sup> *Ibidem*, Artículos 10 y 17.

<sup>59</sup> *Ibidem*, Artículos 21 y 23.

<sup>60</sup> *Ibidem*, Artículo 28.

de Justicia Administrativa (RITFJA) y divide el territorio nacional en 30 regiones con un total de 50 Salas Regionales repartidas en cada región<sup>61</sup>.

Las Salas Auxiliares, como su nombre lo indica apoyan a las Salas Ordinarias o Especializadas en el dictado de sentencias definitivas. El RITFJA prevé en el artículo 51 la existencia de 16 salas auxiliares, las cuales además resuelven los asuntos que les corresponde resolver en su carácter de Salas Regionales o Especializadas, lo cual las convierte en Salas Mixtas puesto que no son Salas Regionales Ordinarias o Salas Especializadas únicamente, sino que también son Auxiliares<sup>62</sup>.

Para finalizar, las Salas Especializadas son aquellas que atienden materias específicas. De acuerdo con el artículo 50 del RITFJA existen doce salas especializadas que se dividen en las siguientes materias: una Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual; una Sala Especializada en Juicios en Línea; una Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación (por regulación se refiere a que esta sala es competente para conocer de los asuntos que sean materia de los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, tales como la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Reguladora de Energía; etc.); tres Salas Especializadas en Comercio Exterior; cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas y una Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo<sup>63</sup>.

### **1.3.1.3 Competencia**

La competencia del contencioso administrativo federal en México está prevista en el artículo 3º de la LOTFJA el cual a grandes rasgos prevé que la competencia del TFJA comprende actos, resoluciones y procedimientos que imponen obligaciones fiscales, multas, nieguen o reduzcan pensiones, nieguen indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del estado, pongan fin a un

---

<sup>61</sup> Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículos 48 y 49.

<sup>62</sup> *Ibidem*, Artículo 51.

<sup>63</sup> *Ibidem*, Artículo 50.

proceso administrativo, etc. Respecto al juicio de lesividad, la competencia del TFJA para conocer de estos asuntos se recoge en el último párrafo el cual prevé que el Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley<sup>64</sup>.

Por otra parte, el artículo 34 de la LOTFJA introduce otro criterio para determinar la competencia de las Salas Regionales por razón de territorio. El criterio general prevé que conocerá del asunto las Salas Regionales competentes en la circunscripción territorial en que se encuentre el domicilio fiscal del demandante. La LOTFJA señala también algunas excepciones a dicho criterio que conviene omitir. En el caso del juicio de lesividad, la Sala Regional que conocerá del asunto será aquella competente en la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad demandante<sup>65</sup>.

Respecto a la competencia de las Salas Especializadas, estas conocen de materias específicas y tienen competencia para conocer de los asuntos que de dichas materias sean promovidos en todo el territorio nacional. Las Salas Especializadas en Comercio Exterior y las de Responsabilidades Administrativas tienen sus propios criterios de organización territorial que difieren de las Salas Regionales Ordinarias y que determinan cuál Sala Especializada será la que conocerá del asunto. Tratándose del juicio de lesividad en estas materias especializadas, el RITFJA prevé lo siguiente:

Tratándose de la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual:

Artículo 50. El Tribunal tendrá Salas Regionales Especializadas cuya denominación, sede, competencia y materia de conocimiento será la siguiente:

I. Una Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, con sede en la Ciudad de México y competencia material para tramitar

---

<sup>64</sup> Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 3º.

<sup>65</sup> *Ibidem*, Artículo 34.

y resolver, en todo el territorio nacional, los juicios que se promuevan en la vía tradicional o en línea, contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 3, fracciones I, IV, XII, XIII, XV, y *último párrafo de la Ley* (LOTFJA), dictadas en aplicación de la Ley de la Propiedad Industrial [...]<sup>66</sup>

Como se puede apreciar, se menciona el último párrafo del artículo 3 de la LOTFJA el cual prevé la competencia del TFJA para conocer del juicio de lesividad, por lo cual la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual puede conocer de los juicios de lesividad que las autoridades promuevan en materia de propiedad intelectual. Las fracciones que regulan las Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación y Comercio Exterior están redactados de forma similar por lo cual la procedencia del juicio de lesividad es totalmente clara. Respecto a la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo esta será estudiada con mayor detalle en un apartado ulterior.

#### **1.3.1.4 Etapas del proceso administrativo en general**

Como se ha podido apreciar con anterioridad, el juicio contencioso administrativo contiene varias vías y modalidades para su interposición que han sido añadidas en los últimos años. Estas son las siguientes:

- I. Juicio Tradicional
- II. Juicio en Línea
- III. Juicio Sumario
- IV. Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo

El juicio de lesividad al ser una variante del juicio contencioso administrativo con reglas un poco distintas, le aplican estas modalidades también. Antes de examinar cada una de estas y su vinculación con el juicio de lesividad, es menester explorar brevemente cómo es que se desarrolla el proceso contencioso administrativo.

---

<sup>66</sup> Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 50.



Como lo explica Carlos Ortega Carreón en su obra, todos los procesos contemplados en la LFPCA se dividen en dos etapas, la etapa instructiva y la etapa resolutoria<sup>67</sup>. La etapa instructiva es la etapa durante la cual se llevan a cabo los actos procedimentales indispensables para que el Magistrado pueda dictar una resolución, en tanto que la etapa resolutoria consiste en el análisis de las pruebas y alegatos por parte del Magistrado instructor a fin de emitir un fallo razonado. Debe recordarse que las Salas al estar compuestas por tres Magistrados funcionan de forma colegiada, en donde el presidente de la Sala turna los asuntos a un Magistrado Instructor quien tendrá que realizar un proyecto de sentencia, el cual deberá ser aprobado por los demás miembros de la Sala.

Comenzando con la etapa instructiva, esta a su vez se divide en tres fases. La fase postulatoria, la probatoria y la preconclusiva. La primera de estas fases, la postulatoria, inicia con la presentación de la demanda por la parte actora, en donde esta plantea sus pretensiones, en tanto que la parte demandada tras dársele vista interpone su contestación planteando las resistencias.<sup>68</sup> La demanda, de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe de ser presentada por escrito o en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del TFJA, sin embargo, el artículo 13 de la LFPCA prevé que cuando las autoridades interpongan el juicio de lesividad estas solo podrán hacerlo en línea, por lo cual solo los particulares pueden optar por interponerlo por la vía tradicional o en línea:

ARTÍCULO 13.- El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. *Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.*

---

<sup>67</sup> Ortega, Carlos, Juicio de Nulidad Tradicional en Línea y Sumario, México, Porrúa, 2018, p. 58.

<sup>68</sup> *Idem.*

[...] <sup>69</sup>

No obstante esta prohibición tan tajante, recientemente surgió una tesis aislada que le da a las autoridades la posibilidad de elegir entre promover el juicio de lesividad en línea o en la vía tradicional que será explorada en el siguiente apartado.

Al igual que en todos los demás procesos jurisdiccionales en México la demanda debe de cumplir con ciertos requisitos, tales como indicar el nombre del demandante y del demandado; los hechos que motivan la demanda; las pruebas que ofrezca el demandante; etc. Debe mencionarse que dos requisitos son vitales para la presentación de la demanda: señalar la resolución que se impugnará y señalar los conceptos de impugnación. Si la demanda carece de estos dos requisitos se desechará por improcedente. La carencia de otros requisitos sólo dará lugar a una prevención que deberá subsanarse en cinco días<sup>70</sup> Como se ha visto anteriormente, el plazo para la presentación de la demanda de lesividad es de cinco años, plazo que empieza a contar a partir del día siguiente a la fecha en que el acto impugnado se haya emitido. Si este acto ha producido efectos de tracto sucesivo, el plazo no debe exceder de los cinco años del último efecto.<sup>71</sup>

Presentada la demanda y satisfechas las prevenciones en caso de haberlas se corre traslado a la parte demandada (en el caso del juicio de lesividad será un particular) quien tendrá treinta días para dar contestación. Este plazo comienza a correr a partir del día siguiente en que surte efectos la notificación de la demanda.<sup>72</sup> La LFPCA en el artículo 17 contempla la posibilidad de ampliar la demanda, proporcionando algunas causales para que ello ocurra:

ARTÍCULO 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

---

<sup>69</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 13.

<sup>70</sup> *Ibidem*, Artículo 14.

<sup>71</sup> *Ibidem*, Artículo 13.

<sup>72</sup> *Ibidem*, Artículo 19.

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.<sup>73</sup>

La figura de la ampliación de la demanda existe debido a la posibilidad de que existan hechos o actos que afecten a la parte actora y que no conozca plenamente, esto en el entendido de que el actor es un particular que no tiene acceso libre a todas las actuaciones de la autoridad administrativa. Tratándose del juicio de lesividad, es difícil idear un supuesto en el cual la autoridad necesite ampliar su demanda puesto que la redacción del artículo 17 evidentemente está enfocada bajo la perspectiva de un particular en estado de indefensión.

Entre otras cosas la contestación a la demanda deberá contener los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar. Estos incidentes están previstos en el artículo 29 de la LFPCA, tratándose de la incompetencia por materia; acumulación de juicios; nulidad de notificaciones; recusación por causa de impedimento; reposición de autos y la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad<sup>74</sup>.

La siguiente fase es la probatoria. En esta fase, las partes ofrecen sus pruebas y el Magistrado Instructor las admite y ordena su desahogo. Las partes, como se ha mencionado, deben ofrecer sus pruebas desde la presentación de la

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, Artículo 17.

<sup>74</sup> *Ibidem*, Artículo 29.

demanda y la contestación, exceptuando de este requisito las pruebas supervenientes que pueden ser presentadas en cualquier momento siempre y cuando no se haya dictado sentencia<sup>75</sup>. En los juicios presentados ante el TFJA serán admitidas todas las pruebas con excepción de la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades<sup>76</sup>.

Las pruebas más recurridas en los procesos administrativos son las documentales que se desahogan por su propia y especial naturaleza. Sin embargo, para probar los extremos de una acción en ocasiones es necesario recurrir a otras pruebas que requieren preparación como lo son las periciales, las testimoniales, inspección judicial, etc. Tratándose de la pericial, en el auto que la tiene por admitida se requiere a las partes a presentar a sus peritos en un plazo de diez días para que estos acepten el cargo y protesten el cargo. Después del acuerdo que discierne los cargos de los peritos se concederá un plazo de por lo menos quince días para rendir y ratificar los peritajes<sup>77</sup>.

Tratándose de las pruebas testimoniales, se requiere a los oferentes para que presenten a los testigos en la fecha señalada por la Sala, salvo que sea imposible para los oferentes presentarlos, en cuyo caso, serán citados por el Magistrado Instructor<sup>78</sup>.

La última fase es la preconclusiva, y es en esta fase de la etapa instructiva en la cual las partes formulan sus alegatos. Esta fase comienza a correr cinco días después de concluida la substanciación del juicio que es cuando el Magistrado Instructor notifica a las partes que tienen un plazo de cinco días para presentar por escrito sus alegatos, de conformidad con el artículo 47 de la LFPCA<sup>79</sup>. Es importante reconocer que los alegatos solamente tienen que mencionar las razones por las

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, Artículo 40.

<sup>76</sup> *Idem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*, Artículo 43.

<sup>78</sup> *Ibidem*, Artículo 44.

<sup>79</sup> *Ibidem*, Artículo 47.

cuales una parte considera que la otra no tiene la razón y no deben de introducir cuestiones novedosas a juicio. Concluido el plazo se cierra la fase de instrucción y se inicia la siguiente etapa que es la resolutive.

La etapa resolutive consiste en el análisis de las pruebas y alegatos por parte del Magistrado instructor a fin de emitir un fallo razonado. Esta etapa debe de concluir con la sentencia, la cual debe de ser expedida dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción, contando con una fase intermedia en la cual el Magistrado instructor pone a disposición de los demás Magistrados de la Sala el proyecto de sentencia dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción. Si todos los Magistrados votan a favor, el proyecto adquiere el carácter de sentencia.<sup>80</sup>

Cuando la sentencia es desfavorable a los intereses de la autoridad esta puede interponer el recurso de revisión del cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito pero tienen serias limitaciones para su interposición, los cuales se agrupan en cuatro criterios, el económico (el asunto debe de tener una cuantía superior a los tres mil quinientos salarios mínimos), el de importancia (cuando el asunto tenga una cuantía menor pero revista de trascendencia), el de la autoridad que emitió el acto impugnado (el asunto debió ser emitido por la Secretaría de Hacienda, el Servicio de Administración Tributaria o las autoridades fiscales locales y debe versar sobre ciertas materias) y finalmente el de la materia (el recurso siempre procede en ciertas materias por ejemplo el comercio exterior sin importar su cuantía). El particular ante el recurso de revisión interpuesto por la autoridad puede interponer una revisión adhesiva exponiendo los agravios correspondientes en los cuales expresa los motivos por los cuales la sentencia debe prevalecer<sup>81</sup>.

### **1.3.2 Juicio tradicional y juicio en línea**

El juicio tradicional más que una modalidad es una vía del juicio contencioso administrativo que no está limitada por ninguna cuantía o materia especial. La otra vía es el juicio en línea. Se denomina a la primera vía juicio tradicional porque

---

<sup>80</sup> Lucero, Manuel, *op. cit.*, p.61.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp. 305 – 315.

corresponde al juicio contencioso administrativo que ha existido desde 1936 y su tramitación sigue siendo física, es decir, se presentan las promociones ante la oficialía de partes de la Sala competente y se sigue resolviendo en papel. Esta es la vía en la cual recaen la mayoría de los juicios, salvo que el demandante elija explícitamente optar por la otra vía, que es la del juicio en línea.

A partir de la reforma del 12 de junio de 2009 que creó el Sistema de Justicia en Línea, se prohibió a las autoridades el acceso a la vía tradicional para interponer juicio de lesividad, por lo que el juicio de lesividad solamente sería promovido por medios electrónicos. No obstante, el particular sí puede elegir entre seguir el juicio de lesividad por la vía tradicional o la vía en línea puesto que no existe ninguna obligación para este de seguir el proceso en la vía que elija. No obstante, como se mencionó con anterioridad una reciente tesis aislada del primer circuito plantea algo diferente:

JUICIO DE LESIVIDAD FEDERAL. PUEDE TRAMITARSE EN LÍNEA O EN LA VÍA TRADICIONAL.

[...] Por otra parte, si bien el artículo 13, en relación con el diverso 58-C ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que cuando se promueva el juicio de lesividad, la demanda deberá presentarse por medio del sistema de justicia en línea, lo cierto es que esa disposición tiene como único propósito crear un incentivo para utilizarlo, ya que el particular demandado, al contestarla, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea o en la vía tradicional. *En ese contexto, debe considerarse que ambas disposiciones se complementan, pues la primera prevé la modalidad electrónica, cuando así lo elija alguna de las partes o, en el caso concreto, tratándose del juicio de lesividad, debe tenerse como primera opción que se tramite en línea, sin perjuicio de que el particular demandado puede optar por seguirlo por escrito y, la*

*segunda, establece la modalidad tradicional o por escrito, también si el demandante es una autoridad (Tesis I.4o.A.120 A.).*<sup>82</sup>

Esta Tesis aislada del Primer Circuito es sumamente interesante puesto que señala que el carácter de optativo del Juicio en Línea aplica también a las autoridades. Queda esperar si este criterio se convierte en jurisprudencia y tal vez incluso la ley tenga que ser modificada o bien sufrirá de una contradicción de tesis que la invalide en el futuro.

A diferencia de la vía tradicional, el juicio en línea se resuelve virtualmente a través del Sistema de Justicia en Línea. Debe recordarse que esta vía surge del intento de las autoridades de encontrar una forma de aligerar la carga de trabajo que el TFJA estaba experimentando. Este no era un problema nuevo puesto que el aumento paulatino de la carga de trabajo del Tribunal ha sido el resultado de la evolución del mismo, el cual ha ido adquiriendo cada vez más facultades para conocer de las distintas materias del derecho administrativo. Numerosas opciones fueron estudiadas, tales como la creación de más salas, incorporación de juicios orales, etc. Sin embargo, la mayoría de estas opciones eran inviables debido a la cantidad de recursos económicos que se necesitarían erogar para su materialización. Finalmente, la opción más viable para aliviar la carga de trabajo y proveer justicia a los administrados de forma rápida y expedita terminó siendo la incorporación de medios electrónicos para la sustanciación del juicio contencioso administrativo<sup>83</sup>.

Esta modalidad es sumamente versátil puesto que permite consultar el expediente y hacer promociones las veinticuatro horas del día, todos los días del año<sup>84</sup>. Situación muy diferente a la vía tradicional en que las promociones y la

---

<sup>82</sup> Tesis I.4o.A.120 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 58, t. III, septiembre de 2018, p. 2385. Énfasis añadido por el autor del estudio.

<sup>83</sup> *Cfr.* Ortega, Carlos, *op. cit.*, pp. 181 – 185.

<sup>84</sup> Debe mencionarse que el Sistema de Justicia en Línea funciona de acuerdo a la hora oficial mexicana, que contempla los husos horarios que cubren el territorio nacional. La hora en la cual se envíen las promociones queda asentada en los acuses de recibo electrónicos. Esta forma de funcionamiento evita que promociones interpuestas de forma extemporánea sean consideradas válidas; de tal suerte que se evitan situaciones como la siguiente por ejemplo, que una promoción en un juicio en línea de la cual sea competente una de las Salas Metropolitanas, situadas en la Ciudad de México que vence el día de hoy a las 23:59 sea presentada a las 1:59 del siguiente día y

consulta del expediente se deben realizar en las instalaciones del TFJA en horas y días hábiles. Para acceder a esta vía, se debe de contar con una Clave de Acceso en el Sistema de Justicia en Línea, misma que se debe de tramitar en los Módulos de Registro, previo cumplimiento de los requisitos solicitados en el Artículo 6 de los Lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del Juicio en Línea (lineamientos en adelante) para los particulares; o del artículo 14 del mismo ordenamiento para las autoridades.

Cumplidos los requisitos, los particulares obtienen una Clave de Acceso al Sistema de Justicia en Línea y estos deben registrar la contraseña que el usuario elija, siempre y cuando cumpla con los parámetros de seguridad que determine la Dirección General de Informática del TFJA<sup>85</sup>. Las autoridades o para expresarlo de mejor forma los servidores públicos que deban registrarse, obtienen al final una constancia de registro de la dependencia, organismo o autoridad correspondiente en la que consta su número único de registro, la fecha en que éste se realizó y los datos de identificación de la dependencia, organismo o autoridad proporcionados en el Módulo de Registro<sup>86</sup>.

El segundo requisito para poder usar esta vía es el contar con la Firma Electrónica que provee el Servicio de Administración Tributaria a todos los contribuyentes. De acuerdo con el artículo 29 de los lineamientos, la Firma Electrónica vincula y responsabiliza al promovente con el contenido de un Documento Electrónico presentado en el Tribunal mediante el Sistema, de la misma forma en que la firma autógrafa lo hace respecto del documento que la contiene en un Juicio Tradicional<sup>87</sup>. El uso de la Firma Electrónica permite garantizar la

---

sea válida, en el entendido de que el promovente creía que podía promoverlo siguiendo la hora oficial de Baja California. Ciertamente existen situaciones en las cuales los promoventes se ven obligados a presentar los documentos en horarios poco comunes, el autor del presente estudio se ha visto obligado a ello en más de una ocasión; por ello la posibilidad de presentar el Juicio en Línea sin la necesidad de transportarse hasta la oficialía de partes del TFJA permite a los promoventes gestionar su tiempo disponible de una forma más eficiente.

<sup>85</sup> Lineamientos Técnicos y Formales Para la Sustanciación del Juicio en Línea, Artículo 6.

<sup>86</sup> *Ibidem*, Artículo 14.

<sup>87</sup> *Ibidem*, Artículo 29.



efectividad plena del Juicio en Línea y convertirlo en una vía alterna al Juicio Tradicional.

Un aspecto importante a tomar en cuenta son las posibles prevenciones que el TFJA le puede hacer a los usuarios del Juicio en Línea. Estas prevenciones no tienen un carácter tanto jurisdiccional sino más bien operativo. Una de aquellas surge al momento de registrar y enviar una promoción en la vía electrónica, puesto que se deben de llenar los campos que el Sistema de Justicia en Línea solicita. Si la información de los campos es diferente a la que está contenida en la promoción el Magistrado Instructor podrá requerir al usuario para que, dentro del plazo de 5 días hábiles, señale la información correcta que deberá considerar el Tribunal<sup>88</sup>.

Otra situación propia de los medios electrónicos que se traduce en una prevención es la presencia de virus u otros softwares malignos en los documentos que el usuario envíe al Tribunal. Los lineamientos prevén que cuando el Tribunal reciba un archivo infectado este no será abierto o ejecutado y el personal de la Unidad de Administración procederá a certificar las circunstancias en las que se recibió el archivo o documento y levantará un acta administrativa. Si el archivo infectado es necesario para la substanciación del Juicio en Línea (el archivo infectado podría por ejemplo ser el escrito inicial de demanda) se le requerirá al usuario para que vuelva a enviar el archivo libre de virus en un plazo de tres días con el apercibimiento que de no hacerlo el archivo no será tomado en cuenta para la substanciación del juicio. En caso de que el archivo enviado esté dañado (una situación común al momento de subir archivos con una conexión a internet poco estable) aplica el mismo procedimiento<sup>89</sup>.

El tercer requisito es por supuesto tener acceso a una computadora que además de tener conexión a internet cumpla con los Requerimientos Tecnológicos que marca el Anexo Único de los lineamientos (Procesador de 1GB; Memoria RAM de 2GB; Internet Explorer 7 o superior, etc.). Salvo esos requisitos todo lo demás sigue tramitándose de la misma forma que el juicio tradicional, es decir, los plazos

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, Artículo 33.

<sup>89</sup> *Ibidem*, Artículo 26.

son los mismos para la interposición de la demanda, presentación de alegatos, desahogo de prevenciones (nótese aquellas inherentes a esta vía que ya se señalaron) con la salvedad de que los documentos evidentemente deberán ser digitalizados tanto por los usuarios como por el TFJA.

### **1.3.3 Juicio sumario**

El juicio sumario es una modalidad simplificada del juicio tradicional que surge en diciembre de 2010 nuevamente como un intento de hacer más eficiente la labor del Tribunal<sup>90</sup>. A diferencia del juicio en línea, el juicio sumario es obligatorio siempre y cuando se actualicen dos supuestos, el primero que la cuantía sea inferior a cinco veces el salario mínimo elevado al año y el segundo que sea una materia de las comprendidas en el artículo 58-2 de la LFPCA. Dichas materias son las siguientes:

#### ARTÍCULO 58-2. [...]

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;
- II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;
- III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;
- IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, o

---

<sup>90</sup> Cfr. Ortega, Carlos, *op. cit.*, pp. 334 – 335.

V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.<sup>91</sup>

Como se puede apreciar el artículo 58-2 resalta en cada una de las fracciones que lo componen la cuantía del asunto, la cual puede derivarse de infracciones, multas fianzas o créditos fiscales.

Las diferencias principales con el juicio tradicional radican en el acortamiento de los plazos. Anteriormente el plazo de interposición de un juicio sumario era de 15 días, el cual comparado con el plazo de interposición del juicio tradicional que era de 45 días hacía ver la diferencia entre ambos de forma más clara. En la actualidad el plazo de interposición ha sido fijado en 30 días para todas las modalidades del juicio. No obstante, los demás plazos para la substanciación del juicio sumario siguen siendo más cortos. Otra de las diferencias con el juicio tradicional es que solo un Magistrado resuelve el asunto en su totalidad, sin tener que someter a votación su proyecto por parte de los demás Magistrados de la Sala.

Por lo que hace al juicio de Lesividad, este se no se puede tramitar bajo la modalidad sumaria debido a que la ley establece con claridad dos plazos para la interposición del juicio contencioso administrativo: el de 30 días contemplado en la fracción primera del artículo 13 de la LFPCA y el de 5 años contemplado en la fracción segunda<sup>92</sup>. Abonando a lo anterior, el párrafo tercero del artículo 58-2 prevé lo siguiente:

ARTÍCULO 58-2.

[...]

*La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la*

---

<sup>91</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 58-2.

<sup>92</sup> *Ibidem*, Artículo 13.

resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.<sup>93</sup>

Esta reafirmación de que el plazo de interposición del juicio sumario es de 30 días excluye la posibilidad de que, en una situación en la cual se hayan cumplido los requisitos del artículo 58-2 del juicio sumario la autoridad pueda promover un juicio de lesividad. Sin importar que la vía sumaria sea la más idónea para resolver un asunto concreto, la autoridad siempre tendrá que interponerlo dentro de un plazo de cinco años. Al estar sometido al artículo 13 y no al artículo 58-2, el juicio de lesividad tiene que tramitarse bajo las reglas del juicio tradicional, es decir, con plazos más largos y con la participación de los tres magistrados de la sala correspondiente.

#### **1.3.4 Juicio de resolución exclusiva de fondo**

La más reciente modalidad del contencioso administrativo federal fue añadida con la reforma a la LFPCA del 27 de enero de 2017. La adición del juicio de resolución exclusiva de fondo es resultado de una tendencia que existe en México desde hace algunos años para la resolución de asuntos e interpretación de las normas, que va más allá de la interpretación literal y la aplicación estricta. Tanto el TFJA como los Tribunales del Poder Judicial de la Federación han sostenido en sus criterios que en la resolución de los asuntos en los que se formulen tanto violaciones procesales como de fondo, el estudio de las primeras debe subordinarse al fondo del asunto<sup>94</sup>.

La tendencia hacia la priorización del estudio del fondo de los asuntos sufrió un impulso mayor en 2015 cuando el Gobierno Federal en compañía del Centro de Investigación y Docencia Económica y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México implementaron un proyecto denominado Diálogos por la Justicia Cotidiana, a través del cual se elaboraron propuestas para mejorar la impartición de Justicia en México<sup>95</sup>. Como nota interesante, uno de los

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, Artículo 58-2.

<sup>94</sup> *Cfr.* Sainz, Manuel, *Procedimientos contenciosos de resolución exclusiva de fondo*, México, Thomson Reuters, 2018 pp. XI – XIII.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. XV.

resultados de dichas propuestas fue la reforma que añadió un nuevo párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución, que prevé el privilegiar la solución del fondo de los conflictos frente a formalismos procesales:

Para poder promover un proceso administrativo en la modalidad de resolución exclusiva de fondo se deben de cumplir ciertos requisitos. El primer requisito es la cuantía, de acuerdo con el artículo 58-17 de la LFPCA la cuantía del asunto debe superar las doscientas Unidades de Medida y Actualización elevadas al año, lo cual equivale a \$ 6,538,680.-<sup>96</sup> Como una pequeña crítica a esta modalidad del contencioso administrativo se puede mencionar que la elevada cuantía limita el número de juicios de resolución exclusiva de fondo que se pueden interponer (incluso se puede mencionar que este juicio está reservado sólo a los grandes contribuyentes) y esto se ve reflejado en la denominación de la Sala Especializada que debe conocer estos juicios: Sala Especializada en Materia de Resolución Exclusiva de Fondo y *Sala Auxiliar Metropolitana*. Esta denominación implica que debe ayudar a las Salas Metropolitanas para la resolución de juicios de nulidad comunes, lo cual a la vez implica que el número de juicios de resolución exclusiva de fondo, la carga de trabajo propia de esta Sala, debe ser bajo. En definitiva, al limitarse el número de juicios de fondo que se pueden interponer se evita que se cumplan los objetivos bajo los cuales fue creada esta modalidad.

El segundo requisito para la procedencia de esta modalidad es la materia. El juicio de resolución exclusiva de fondo solamente procede contra la impugnación de las resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación<sup>97</sup>. Estas facultades de comprobación a las que refiere la ley son las revisiones de gabinete, visitas domiciliarias y las revisiones electrónicas respectivamente. Estas facultades de comprobación, cabe señalar, son las únicas

---

<sup>96</sup> Instituto Nacional De Estadística y Geografía, *UMA*, <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>, el cálculo fue realizado de acuerdo a la fecha de redacción del presente estudio, en junio de 2021.

<sup>97</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 58-17.

que pueden derivar en la determinación de diferencias en el pago de impuestos por parte de los contribuyentes<sup>98</sup>.

El tercer requisito para la procedencia de esta modalidad es que solo se deben de hacer valer en los conceptos de impugnación cuestiones de fondo, siendo estos aquéllos que referidos al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas, pretendan controvertir alguno de los siguientes supuestos<sup>99</sup>:

I. Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.

II. La aplicación o interpretación de las normas involucradas.

III. Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo de la controversia.

IV. La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos mencionados en las fracciones anteriores.

El acceso a esta modalidad es opcional para el actor y solamente será substanciado por la vía tradicional, no pudiendo el promovente cambiar a otra modalidad cuando haya optado por esta<sup>100</sup>. Solamente se cambiará de modalidad el juicio cuando en el escrito inicial de demanda se haga valer exclusivamente violaciones de forma, en cuyo caso el Tribunal turnará el asunto a otra Sala Regional<sup>101</sup>.

Un aspecto novedoso introducido con esta modalidad es el énfasis en la celeridad para su resolución, lo cual se ve manifestado en la inclusión de la audiencia de fijación de litis y el ofrecimiento de la prueba pericial. Esta audiencia tiene lugar veinte días después de recibida la contestación y en ella el Magistrado Instructor expone de forma breve en qué consiste la controversia planteada por las

---

<sup>98</sup> Cfr. Sainz, Manuel, *op. cit.*, p. 7.

<sup>99</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 58-17.

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> *Ibidem*, Artículo 58-19.

partes, quienes manifestarán lo que a su derecho convenga. En caso de que una de las partes no asista, la audiencia se lleva a cabo, con la presunción de que esta consiente los términos en que quedó fijada la litis por el Magistrado<sup>102</sup>.

Por lo que hace a la prueba pericial, el dictamen que realice el perito debe acompañar al escrito inicial de demanda o el escrito de contestación. En base a los dictámenes recibidos, el Magistrado puede decidir si es necesario celebrar una audiencia especial con los peritos a los cuales les formulará las preguntas que estime pertinentes. Las partes podrán acudir a la audiencia a que se refiere el párrafo anterior para efectos de ampliar el cuestionario respecto del cual se rindió el dictamen pericial, así como para formular repreguntas al perito<sup>103</sup>.

Por lo que hace al juicio de lesividad, si bien este no es citado de forma explícita, existe la posibilidad teórica de que las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación contenidas en el artículo 42, fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación, cometan un error que favorece indebidamente al particular, al determinar una diferencia en el pago de impuestos inferior a la que debería de ser impuesta. En este escenario el acto administrativo emitido no tendría ningún vicio de forma, por lo cual las autoridades únicamente impugnarían cuestiones de fondo en las cuales se cometió el error, o en otras palabras cuestiones referidas al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas al contribuyente. Para que sea posible promover por medio de la modalidad de resolución exclusiva de fondo la cuantía del asunto o mejor dicho del error cometido por las autoridades fiscales debería ser superior a los seis millones de pesos. Aunque este escenario es poco probable, es posible que errores con estas características ocurran. No obstante, a la cuantía tan elevada, estos asuntos serían impugnados por la vía tradicional (en el entendido de que algunas autoridades apliquen el criterio que les permite interponer juicios de lesividad por la vía tradicional) o en línea.

---

<sup>102</sup> *Ibidem*, Artículo 58-22.

<sup>103</sup> *Ibidem*, Artículo 58-25.

#### **1.4 Consideraciones finales respecto del juicio de lesividad y su evolución**

El juicio de lesividad ha tenido una evolución constante a lo largo de más ochenta años. A pesar de su antigüedad, no es una figura jurídica que se haya inventado en México e incluso se puede afirmar que el sistema jurídico mexicano adoptó esta figura muy tarde, puesto que, en España, esta acción estaba prevista (de forma muy primitiva) ochenta años antes de su implantación en México. Esto no es del todo malo, debido a que debe considerarse que a lo largo del siglo XIX numerosos conflictos armados impidieron el desarrollo de un Estado de Derecho eficiente. No fue sino hasta los últimos veinte o treinta años del siglo XIX que la relativamente estable paz social porfiriana permitieron el desarrollo de una administración pública y un sistema jurídico eficaces que a la vez se tradujeron en la adopción de nuevas figuras jurídicas y el desarrollo de las ya existentes. La revolución y los numerosos levantamientos armados que le siguieron a partir de 1910 evitaron que la administración pública y el sistema jurídico volvieran a ser plenamente eficaces hasta el periodo del Maximato en los años treinta.

La adopción del juicio de lesividad, en opinión del autor del presente estudio, refleja el crecimiento de la administración pública de un Estado y también de su sistema impositivo. De no haber ocurrido tantos conflictos armados y sociales en México entre 1850 y 1930 probablemente se hubiera adoptado el juicio de lesividad antes de 1936. Debido a que en este escenario la administración pública habría evolucionado constantemente para responder a las necesidades crecientes de la población, lo que traería como consecuencia la evolución de un sistema jurídico cada vez más complejo y eficaz que surgiera como respuesta. En apoyo a esta hipótesis, Estados como Ecuador o Perú no adoptaron el juicio de lesividad sino hasta los años 2002 y 2001 respectivamente y en ambas situaciones se debió al crecimiento de la actividad administrativa de ambos Estados en las previas décadas.

El objetivo del presente estudio ciertamente no es comprobar la hipótesis planteada en el párrafo anterior sino estudiar el juicio de lesividad en México y se puede concluir de este capítulo que su implementación en 1936 permitió al sistema



jurídico adoptar una figura bien desarrollada que no ha sufrido cambios sustanciales fuertes (como sí ocurrió en España en los primeros años de vida de su acción de lesividad) y que se ha ido enriqueciendo con la evolución, no solo del Contencioso Administrativo, sino en general de todo el sistema jurídico mexicano, por ejemplo mediante la adopción de criterios de territorialidad y cuantía o de los alcances del beneficio indebido. En el futuro se puede prever que el contencioso administrativo (y por ende el juicio de lesividad de forma indirecta), seguirá evolucionando y estos avances permitirán hacer más efectiva la impartición de justicia en la materia administrativa.

Habiéndose recogido ya los antecedentes y elementos del juicio de lesividad que permiten tener un contexto amplio de lo que implica esta figura procesal, es conveniente iniciar el análisis de los argumentos que favorecen el plazo de interposición del juicio de lesividad, así como de aquellos que aparentemente muestran una afectación a los derechos de los particulares.

## **CAPÍTULO II LA PERSONALIDAD DEL ESTADO, INTERÉS PÚBLICO Y ACTO ADMINISTRATIVO**

El objetivo de este segundo capítulo es analizar las doctrinas sobre la personalidad del Estado; el bien común y el interés público, así como también el acto administrativo, con el fin de identificar los argumentos que justifican la existencia del juicio de lesividad. En el primer apartado se explorará el tema de la personalidad jurídica del Estado, por lo cual se partirá de lo que significan los términos *Estado* y *personalidad* desde la perspectiva del derecho.

### **2.1 Nociones sobre el Estado**

La palabra Estado tiene muchos significados que varían de acuerdo al tratamiento que se le quiera dar. Por ello se hace necesario explorar un poco algunas de las nociones que existen de este término para lograr identificar los elementos del mismo. Muchas son las disciplinas que se ocupan de este concepto, algunas lo consideran una comunidad política; consecuencia de la evolución humana; otras como la estructura del poder político; a veces se le identifica con la sociedad; a veces se le equipara con la nación; otras con el poder, etc.<sup>104</sup> En este estudio, se le dará un enfoque jurídico, no porque los demás enfoques carezcan de importancia, sino porque el autor comparte la posición de algunos teóricos de que el Derecho está íntimamente vinculado con el Estado y ambos conceptos sólo se pueden entender plenamente cuando son estudiados en conjunto.

Antes de explorar las similitudes que existen entre el Derecho y el Estado, es necesario hacer un breve recuento de las distintas teorías que hay de concebir al Estado. Jellinek en su obra *Teoría general del Estado*<sup>105</sup> identifica las distintas teorías y las divide en dos grandes grupos: Las teorías que conciben al Estado de un modo predominantemente objetivo y las que consideran al Estado de un modo predominantemente subjetivo.

---

<sup>104</sup> ESTADO en *Diccionario jurídico mexicano*, t. IV México UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. pp. 103-104.

<sup>105</sup> *Cfr.* Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Oxford, 1999, pp. 82 – 92. Este autor hace una síntesis de las diversas teorías que existen de concebir al Estado y que será recogida a partir de este punto.

Partiendo de las teorías que conciben al Estado de un modo predominantemente subjetivo, se encuentran dos grupos, las teorías que conciben al Estado como un organismo ético – espiritual y las que lo conciben como unidad colectiva o de realización. La primera postura concibe al Estado como un todo orgánico dotado de una vida espacial y con funciones variadas, de forma similar a un organismo humano, aplicando una metodología propia de las ciencias naturales para explicar el Estado. Estas teorías también le dan un toque místico al Estado, en el sentido de que hacen un análisis de la espiritualidad moral y el alma del mismo. A grandes rasgos, este enfoque parte desde la concepción de que el Estado, al estar vinculado con el pueblo (y que el pueblo es un conjunto de personas agrupadas para conseguir un fin) debe de tener una voluntad que guía a la comunidad para la consecución de sus fines, realizando así un análisis que, como se ha dicho anteriormente, trata de hacer una analogía del Estado con un organismo humano.

La segunda de las teorías subjetivas concibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, es decir, como una asociación de individuos agrupados, sin explicar su naturaleza ni entrar en el estudio de las formas de asociación que pueden darse dentro del Estado<sup>106</sup>. Esta teoría parece estar incompleta, en el sentido de que el Estado incluye una serie de elementos e ideas que no se pueden limitar a una generalización tan básica y abstracta. En ese sentido Bluntschli, citado por María de la Luz González, puede servir para reforzar esta postura, pues hace la distinción entre noción o concepto del Estado y la idea del Estado. Este autor menciona que la noción o concepto del Estado determina la naturaleza y los caracteres esenciales de los Estados reales y la idea muestra el modelo del Estado que aún no se materializa, pero que se pretende realizar. El concepto del Estado, en un inicio no va más allá de una primera interpretación de la realidad, pero de su conocimiento se pueden abarcar otros problemas, con cuyo estudio se puede llegar a completar la idea del Estado<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Cruz, Moisés, *et al. Teoría general del Estado*, México, Iure editores, 2007, pp. 64 – 65.

<sup>107</sup> González, María, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 2008 pp. 98 – 101.

Por lo que hace a las teorías predominantemente objetivas se encuentran las teorías que consideran al Estado como un hecho. Estas teorías conciben al Estado como algo realmente dado que no es una abstracción producto del pensamiento humano, sino que está presente. Siguiendo este razonamiento podría incluirse la postura que tiene Porrúa Pérez para ejemplificarlo. Este autor hace un recuento del desarrollo de la ciencia política y de las diversas doctrinas que se han desarrollado para entender al Estado. No obstante, hace la precisión de que dichas teorías no expresaron sistemáticamente una doctrina completa de la naturaleza del Estado y termina describiendo a este como un ser real, un ente de cultura.<sup>108</sup> Esto se debe a que percibe al Estado no como un símbolo sino como una entidad que existe en la realidad y del cual se pueden conocer todos sus aspectos.<sup>109</sup>

Existen también las teorías que conciben al Estado en cuanto al estado. Estas teorías ven primeramente al Estado como la cualidad de los individuos que viven en él y por ello se considera al mismo como una situación o estado de dominación. Otra de las teorías predominantemente objetivas es la que concibe al Estado como un organismo natural de carácter *físico – biológica* en el aspecto externo. pero con una faceta interna *ético – espiritual*.

Para terminar con las teorías objetivas se encuentran las teorías que identifican al Estado con uno de sus elementos. Jellinek menciona al respecto que los elementos del Estado son tierra, pueblo y señor, dominador y soberano.

Comenzando con la relación entre pueblo y Estado, esta es una teoría antigua que data de la Edad Media y parte del supuesto de que la población es la fuente de organización del Estado. Pueblo proviene del latín *populus* y hace referencia a un grupo de individuos que habitan un territorio<sup>110</sup>. Este término tiene varios sentidos. En geografía política, se refiere a un centro de población de pequeñas dimensiones. Sociológicamente se identifica al pueblo con la nación, esto es, el conjunto de individuos que están identificados con un sentido de pertenencia

---

<sup>108</sup> Cfr. Pérez, Francisco, *Teoría del estado*, 31º ed., México, Porrúa, pp. 152 – 153.

<sup>109</sup> *Idem*.

<sup>110</sup> PUEBLO, en *Diccionario jurídico mexicano*, t. VII, México UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. pp. 309 – 311.

nacional. Este está dado por la afinidad cultural, afinidad racial, cultura (incluyendo lengua y religión) y en especial una historia común. En resumidas cuentas, la población de un Estado debe tener características homogéneas que lo diferencien de la población de otros Estados aun cuando estos sean aledaños. Íntimamente relacionado con el concepto de población se encuentra el concepto de la nacionalidad. Este término sirve de criterio para agrupar a los individuos y separarlos de un Estado a otro. ¿Qué es la nacionalidad? Porrúa Pérez explica que la nacionalidad es “un conjunto de características que afectan a un conjunto de individuos haciéndolos afines y los distingue de los grupos de extranjeros que tienen otros signos particulares”.<sup>111</sup> Este autor menciona además que estos elementos revisten de una forma común con significación histórica que los individuos reconocen como propio.

La segunda serie de teorías que identifica Jellinek son aquellas que relacionan al Estado con el territorio. El territorio es el lugar donde reside la población de un Estado y Jellinek lo concibe como un elemento de la personalidad del poder público, a partir del cual puede desarrollar su actividad específica<sup>112</sup>. Esta postura es muy similar a la que toma Carré de Malberg, quien define al territorio como uno de los elementos que permiten que la nación realice su unidad, es decir, una superficie de tierra sobre la cual la nación (este término hace referencia a un conjunto de población homogénea que puede equipararse al Estado<sup>113</sup>) puede afirmarse dueña y sobre la cual pueda imponer su voluntad libre de intervenciones ajenas<sup>114</sup>. Las teorías que relacionan al Estado con el territorio, recalcan la importancia que tiene este elemento; aunque algunos autores tratan de negar que

---

<sup>111</sup> Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 271.

<sup>112</sup> Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 368.

<sup>113</sup> Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5<sup>o</sup> ed., España, Ariel, 1970, pp. 44 – 52. Duverger explica que el término Estado tiene dos sentidos diferentes: cuando se refiere al conjunto de organizaciones gubernamentales y el conjunto de gobernantes y cuando se refiere a comunidades humanas de un tipo particular, que se diferencian de otras por diversos criterios. En el primer sentido, este autor hace referencia al *Estado-Gobierno*, y en el segundo al *Estado-Nación*. La nación es diferente del gobierno debido a que el primer término se refiere a los individuos y el segundo a las instituciones; no obstante, al unirse ambos, se conforman las dos facetas de una unidad que es el Estado y por ende Carré de Malberg al invocar el término de *Nación*, siguiendo la teoría de Maurice Duverger, también se invoca indirectamente el término de *Estado*.

<sup>114</sup> R. Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, traducción de José Lión Depetre, México, FCE – UNAM, 1998, pp. 22 – 23.

el territorio sea un elemento indispensable, invocando en este debate la importancia de otros elementos como lo es el elemento poblacional. A final de cuentas resulta evidente que no se puede tener un Estado sin territorio, dado que es necesario para la construcción de las instituciones gubernamentales y de la identidad nacional. Por otra parte, si bien es un elemento importante, tampoco se puede definir o comprender la totalidad de lo que es el Estado partiendo de este único elemento.

El último de los elementos del Estado (y por ende de teorías que relacionan al Estado con uno de sus elementos) es la autoridad. De acuerdo con Luciano Gallino, este término tiene numerosos significados; la primera acepción que este autor ofrece concibe a la autoridad como la facultad de un individuo o un grupo (otorgado por el consenso de la colectividad) de ejercer órdenes que obligan, vincula o inducen a las personas (miembros de la colectividad) a actuar de determinada manera<sup>115</sup>. Partiendo de la definición de autoridad, se facilita la comprensión de las teorías que vinculan al Estado con este elemento, puesto que estas teorías tienen un sentido teleológico concibiendo al Estado como una entidad que ha sido creada para la consecución de ciertos fines sociales, los cuales solo se pueden lograr mediante la imposición de las obligaciones que se le han otorgado. Para conseguir esos fines el Estado requiere poder, el cual será administrado por una autoridad.

Finalmente, existen las teorías que conciben al Estado desde una perspectiva jurídica, que son las que más interesan al presente estudio. Manuel Atienza considera al Derecho y al Estado como conceptos conjugados que no pueden concebirse separados el uno del otro. Es en el Estado moderno que esta conexión se vuelve particularmente evidente, puesto que desde el punto de vista del Estado el Derecho se considera como el conjunto de normas que proceden de este y desde el punto de vista del Derecho el poder del Estado es legítimo porque está sometido al Derecho<sup>116</sup>. En este mismo sentido, Hans Kelsen considera que tanto el Derecho como el Estado “son expresiones unitarias del mismo sistema

---

<sup>115</sup> Cfr. Gallino, Luciano, *Diccionario de Sociología*, traducción de Stella Mastrangelo et. al, México, Siglo XXI, 1995, pp. 69 – 73.

<sup>116</sup> Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 1998, p.37.

normativo”<sup>117</sup> (se ahondará en esta expresión más adelante cuando se toque el tema de la personalidad jurídica del Estado). Jellinek por otra parte, hace un repaso de tres formas jurídicamente posibles de concebir al Estado: Como objeto de estudio; como una relación jurídica y como sujeto del derecho.<sup>118</sup>

Partiendo de la primera forma, el enfoque que se le da al Estado como objeto de estudio, es el de un fenómeno que tiene implicaciones en el mundo del derecho, las cuales deben de estudiarse. Jellinek considera que no es posible concebir al Estado como objeto porque todo objeto de derecho supone un sujeto y este sujeto se conforma por los individuos que dirigen al Estado. Sin embargo, los individuos o población son también parte del Estado. Si se considera a la población como objetos no se les puede atribuir la calidad de sujetos, con lo cual se distorsiona la concepción del Estado al *desgarrar* uno de sus elementos esenciales.

La segunda forma de concebir al Estado, como una relación jurídica, surge de la observación de la interacción entre este y los gobernados, debido a que parece ser que de la relación mutua se permite identificar al Estado. Aunque pareciera ser exacta esta teoría en una primera observación, cuando se analiza con mayor detenimiento se puede advertir sus carencias. Solo concibe al Estado a partir de la forma en que manifiesta su voluntad o reacciona al estímulo de los particulares, pero no llega a explicar el origen de las relaciones entre el Estado y el particular.

La tercera y última de las formas de concebir al Estado que recoge Jellinek es aquella que lo concibe como sujeto de derecho. Esta teoría parte del término *sujeto de derecho*, el cual es meramente jurídico y cuya naturaleza es la de una relación que está determinada por normas en el orden jurídico. El sujeto en términos jurídicos es una esencia creada por el sistema y que puede ser atribuida a los individuos y a las colectividades; razón por la cual Jellinek termina considerando al Estado como un “sujeto de derecho próximo a una corporación.”<sup>119</sup> Esta es la

---

<sup>117</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional 1979, p. 21.

<sup>118</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *op. cit.*, pp. 96 – 101 donde Este autor hace un recuento de las tres formas de concebir jurídicamente al Estado, de las cuales se hará una breve reseña.

<sup>119</sup> Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 107.

concepción que más se ajusta al presente estudio, porque se concibe al Estado de la siguiente forma:

Primero como un sujeto de derecho, es decir, como un ente que puede ser sujeto de derechos y obligaciones. De esta forma, no se le reduce a un simple fenómeno social, ni se enfoca a uno solo de sus elementos, sino que se le da un tratamiento dinámico y próximo a la realidad debido a que el Estado tiene una participación directa en la sociedad y su actuar repercute tanto en los individuos como en las colectividades. Concebir al Estado desde otras perspectivas significaría entrar en un reduccionismo teórico que no abonaría al presente estudio.

Segundo, se hace referencia al Estado como un ente próximo a una corporación, es decir, como una colectividad, un conjunto de voluntades que se han asociado para llegar a cumplir un mismo fin. En el mundo del derecho eso significa tener una personalidad jurídica y para ello ser constituida como persona moral. El Estado tiene personalidad jurídica pero no está constituido como una persona moral cualquiera. Esto lleva al estudio del siguiente tema, la personalidad del Estado.

### **2.1.1 Personalidad del Estado**

Ya se han visto algunas concepciones básicas del Estado; se ha hecho especial énfasis en la aproximación jurídica y se ha mencionado además que uno de los autores retomados para este proyecto, Jellinek, concibe al Estado como un sujeto de derecho próximo a la corporación. Esta frase con la que se cierra el apartado anterior lleva necesariamente a realizar un análisis de uno de los atributos que tiene el Estado como sujeto de derecho, el cual es la personalidad. Para ello debe partirse con el estudio de algunas generalidades y después aterrizarlo al caso concreto de México.

### **2.1.2 Sobre la personalidad jurídica**

La personalidad jurídica es en palabras de Ferrara “una calidad o sello que el orden jurídico atribuye allí donde lo considera conveniente.”<sup>120</sup> Por otra parte, Kelsen menciona que la persona es “solo una expresión unitaria personificadora

---

<sup>120</sup> Ferrara, Francisco, *Teoría de las Personas Jurídicas*, España, Comares, 2006, p. 69.



para un haz de deberes y facultades jurídicas.”<sup>121</sup> Ser persona en el derecho significa ser sujeto de derechos y deberes jurídicos; existiendo dos clases de personas: las personas físicas y las personas morales, jurídicas, colectivas o sociales<sup>122</sup>. Las personas físicas son los humanos, los cuales pueden existir con independencia del derecho y son capaces de tener derechos y obligaciones<sup>123</sup>. Por otra parte, las personas morales son creaciones artificiales de la ley a las que se les reconoce una existencia jurídica propia. Esta categoría de personas se divide en dos: Personas morales de derecho público y personas morales de derecho privado.<sup>124</sup>

Las personas morales de derecho privado, como su nombre lo indica son aquellas que se rigen por leyes de carácter privado; se constituyen por individuos y persiguen cualquier tipo de intereses particulares que sean lícitos. Para la consecución de tales intereses, el sistema legal permite la constitución de distintas formas de asociaciones y sociedades, a las cuales se les requiere el cumplimiento de requisitos legales para poder operar. Por otra parte, las personas morales de derecho público son aquellas que las leyes reconocen como tales y a las que se les encomienda la realización de fines de interés general previstos en las leyes.

Visto lo anterior se puede apreciar una diferencia significativa entre ambos tipos de personas morales. Las primeras pueden realizar cualquier acto con la única limitante de la licitud, en tanto que las segundas sólo pueden realizar aquello que las leyes les han facultado realizar. En este mismo orden de ideas Moisés Cruz señala que el Estado, en virtud de su organización y sus fines, se puede catalogar como una persona moral, una persona que es sujeto de derechos y de obligaciones,

---

<sup>121</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 83.

<sup>122</sup> Todos estos términos se utilizan para hacer referencia a lo mismo. La legislación mexicana utiliza el término de personas morales, pero algunos autores de renombre como Kelsen usan el término de personas jurídicas. En adelante y para ser congruentes con el derecho nacional, evitando confusiones se usará el término de personas morales.

<sup>123</sup> PERSONA FÍSICA en *Diccionario jurídico mexicano*, t. VII México UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. pp. 100 – 102.

<sup>124</sup> Serra, Andrés, *Teoría del Estado*, 17<sup>o</sup> ed., México, 2005, Porrúa, pp.196 – 197.

cuyo objetivo es el de preocuparse por quienes lo han constituido, y que a la vez se encuentra sometido al derecho<sup>125</sup>.

### **2.1.3 La personalidad doble del Estado**

Existen varias teorías que abordan la personalidad del Estado. Porrúa Pérez, cita las teorías negativas de la personalidad del Estado<sup>126</sup>. El autor menciona que estas teorías parten de la afirmación que sólo el individuo, como ser físico dotado de razón y voluntad puede tener personalidad. Así se excluye de tajo la existencia de personalidades morales, incluyendo la del Estado. Aquí se hace el distingo con los servidores públicos y demás personas que actúan a nombre del Estado, debido a que este último es una suma de voluntades individuales y el servidor público al actuar a nombre de este, lo hace adoptando una segunda faceta distinta a la que tendría como sujeto privado. Los partidarios de estas teorías, además, aceptan la personalidad jurídica del Estado pero solo como una ficción utilitarista.

Además de las teorías negativas, Porrúa Pérez retoma también las teorías realistas, las cuales, en contraposición de las teorías negativas reconocen la personalidad del Estado. No obstante, estas teorías no están exentas de carencias en cuanto a su rigor teórico, debido a que en este apartado se pueden incluir algunas doctrinas tales como las organicistas que pretenden equiparar al Estado con un ser viviente en el cual todos los elementos que lo componen son similares a los que se encuentran en un ser humano y tienen un funcionamiento similar metafóricamente hablando.

Finalmente, algunas teorías superan el debate moral y abstracto y pasan a un estudio más detallado de la personalidad del Estado. Algunos autores consideran que esta personalidad es única; a grandes rasgos, esta teoría considera que el Estado como sujeto de derecho solo posee una personalidad y las diferencias que podría haber en su actuar en distintas situaciones se debe a la perspectiva y las facultades que se le han dotado para obrar en sentidos diversos.

---

<sup>125</sup> Cfr. Cruz, Moisés, *et al.*, *Teoría general del estado*, México, Iure, 2006, p. 214.

<sup>126</sup> Pérez, Francisco, *op. cit.*, pp. 324 – 330.

No obstante, en contraposición a la postura que se acaba de mencionar, existen teorías que conciben una doble personalidad del Estado. Esta teoría es recogida no solo por la doctrina, sino también en múltiples criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte en adelante). En virtud de lo anterior, en el caso del Estado Mexicano la teoría de la doble personalidad sigue siendo vigente. Más adelante se fundamentará este dicho.

La teoría de la doble personalidad postula a grandes rasgos que el Estado cuenta con dos personalidades, una de derecho público como titular del derecho de soberanía y otra de derecho privado como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. El Estado, al buscar de una manera u otra lograr la consecución de un bien debe tener la capacidad de manifestar autoridad. Cabe recordar que la autoridad del Estado tiene dos características: es limitada y necesaria, limitada porque se circunscribe a los campos que la ley determine y necesaria porque la ausencia de autoridad imposibilitaría el establecimiento del orden y la cohesión social necesaria en el desarrollo de todos los proyectos que el Estado busca obtener su fin<sup>127</sup>.

Sergio Valls comenta respecto a la teoría de la doble personalidad que esta consiste en que el Estado realiza algunos actos en los que aparece manifiesta su autoridad para imponerse a los particulares en una relación de supra – subordinación y hay otros actos en los que el Estado “se despoja de los atributos de autoridad para entrar en el mismo plano que los particulares para celebrar relaciones, principalmente de carácter patrimonial, buscando el concurso de voluntades.”<sup>128</sup>

Retomando a Kelsen (como se había mencionado anteriormente) respecto a la personalidad jurídica del Estado, afirma que la persona jurídica es una *proposición jurídica* y un complejo de normas de derecho que regulan la conducta de una comunidad de individuos que tienen un fin común<sup>129</sup>. La diferencia que existe

---

<sup>127</sup> Cfr. Serra, Andrés, *op. cit.*, p. 201.

<sup>128</sup> Valls, Sergio y Matute, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, 4º ed., México, Porrúa, 2014, p. 202.

<sup>129</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 87.

con la persona física en la perspectiva de Kelsen es que la persona jurídica se compone por una pluralidad de individuos. Esta pluralidad de individuos al unirse para constituir una persona jurídica, generan normas que los vinculan a todos los miembros para alcanzar un objetivo y regular el comportamiento de cada individuo (contratos, estatutos sociales, títulos de crédito, etc.). Este conjunto de normas, Kelsen lo denomina como *orden parcial*. Debido a que todas las normas que crearon los miembros de la persona jurídica regulan únicamente la conducta de ellos mismos; este orden parcial de normas está inmerso a la vez dentro del orden jurídico total que regula la conducta de todos los miembros de la sociedad. Este orden jurídico total, como se ha visto con anterioridad es el Estado. Surge con ello una cuestión interesante: el Estado, identificado como una unidad junto con el derecho ¿Puede ser sujeto de obligaciones y derechos?

Contestar la pregunta anterior merece un análisis de la teoría de Kelsen, quien explica que los derechos y obligaciones sólo pertenecen a los individuos y esto significa que a las conductas de dichos individuos se le atribuyen efectos jurídicos; en este mismo sentido, hay que recordar que este autor menciona que solo las conductas humanas pueden ser objeto de regulación jurídica. Las personas jurídicas son un *orden parcial*, es decir, el producto de un conjunto de ciertos supuestos normativos que se han materializado. En el caso del Estado, este obra por medio de órganos provistos de autoridad y los supuestos normativos son las leyes que crean a estos órganos, a su vez, estas leyes pueden otorgarles facultades que contengan obligaciones y derechos. No obstante, esto no significa que, al lado de las personas físicas humanas, exista un ser no humano dotado de derechos y obligaciones, sino que existen derechos y obligaciones que se le imputan a los órganos del Estado. Los individuos que pertenecen a dichos órganos cumplen las obligaciones y ejercitan los derechos que se le han imputado a estos órganos, pero no en su carácter de individuos sino de órganos Estatales. Resumiendo lo anterior,

la respuesta a la pregunta planteada es que el Estado a través de sus órganos puede ser sujeto de derechos y obligaciones<sup>130</sup>.

Habiéndose estudiado brevemente algunas de las posturas doctrinarias sobre la personalidad de las personas morales y la doble personalidad se debe pasar al análisis de la legislación mexicana para determinar qué es lo que se tiene previsto respecto a la personalidad del Estado.

La personalidad del Estado está reconocida en el artículo 25º del Código Civil Federal,<sup>131</sup> el cual prevé lo siguiente:

Artículo 25.- Son personas morales:

I La Nación, los Estados y los Municipios;

II Las demás corporaciones de derecho público reconocidas por la ley

Este artículo es extenso en cuanto a que reconoce la personalidad jurídica no solo a los distintos niveles de gobierno, sino que también a todas las demás corporaciones de derecho público reconocidas por la ley, lo cual en una interpretación amplia incluiría también a los demás poderes de la Unión y organismos constitucionales autónomos, debido a que estos se rigen por ordenamientos legales de carácter público.

En cuanto a las interpretaciones del Poder Judicial de la Federación, estos sostienen que el Estado tiene una doble personalidad, con lo cual se confirma que esta es la teoría que se aplica al caso concreto de México y se pueden encontrar en las siguientes tesis aisladas de la quinta época (a pesar del tiempo en que fueron emitidos, no han sido desvirtuadas por otras tesis más recientes, por lo cual siguen siendo vigentes). Estas tesis son las que llevan los números: 279054, 363074,

---

<sup>130</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado y del Derecho*, traducción de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988 pp. 234 – 237.

<sup>131</sup> *Código Civil Federal*, Artículo 25.

341992 y 320300 y en ellas se recogen algunos argumentos bastante interesantes al tema de estudio:

FEDERACION, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR LA. El estado cuerpo político de la nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil; porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquéllos. bajo esta segunda fase, esto es, el estado como persona moral, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de usar de todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para las defensas de unos y otras [...] (Tesis 279054).<sup>132</sup>

De este criterio se puede apreciar que el Estado se puede manifestar de dos formas con los particulares: primero como un ente soberano que vela por el *bien común* y segundo como un ente de derecho civil que puede contraer derechos y obligaciones de la misma forma que lo hacen los particulares.

ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. La nación, organizada políticamente, constituye al Estado, y cuando comparece por medio del órgano capacitado con arreglo a la ley, para representarlo en juicio y ocurre ante los tribunales, pretendiendo que se declare que determinados bienes formen parte de su patrimonio, no ejecutar ningún acto de autoridad, en que le sea necesario hacer uso de su imperio; sino que obra como individuo particular, que promueve, en

---

<sup>132</sup> Tesis 279054, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXVI, abril de 1940, p. 218.

defensa de sus intereses, un litigio de carácter declarativo, para que se definan derechos controvertibles (Tesis 363074).<sup>133</sup>

En esta segunda interpretación se observa que el Estado puede manifestarse como un particular en la defensa de sus intereses puesto que, al actuar sin ejecutar actos de autoridad, se comporta como lo haría un particular

ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. Conforme la doctrina, el Estado puede actuar, para la realización de los servicios públicos, como sujeto de derecho privado o como sujeto de derecho público; en el primer caso celebra contratos, compra, vende, hipoteca, etc.; en el segundo expropia, impone contribuciones, confisca, etc (Tesis 341992).<sup>134</sup>

En esta tesis se aprecia que el Estado actúa como sujeto de derecho público cuando impone su autoridad sobre los particulares, pero actúa como sujeto de derecho privado cuando en vez de imponerse decide celebrar actos jurídicos al mismo nivel que los particulares.

ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. El Poder Ejecutivo obra en ocasiones no como autoridad sino en condiciones semejantes a las de un particular, y en actos para los que concurre al campo del derecho privado, sujetos a los preceptos de tal naturaleza y dada la complejidad de los actos administrativos, como es difícil aislar de manera absoluta una relación jurídica en la que intervengan el Estado con las características de sujeto de derecho privado, debe hacerse el análisis en cada caso para definir si el acto que motiva una controversia tiene las características de actuación del poder como tal,

---

<sup>133</sup> Tesis 363074, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XXXIV, febrero de 1932, p. 1206.

<sup>134</sup> Tesis 341992, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. CXIV, noviembre de 1952, p. 446.

o bien está sujeto a las disposiciones del derecho privado (Tesis 320300).<sup>135</sup>

Esta última tesis es bastante interesante, no porque afirme nuevamente la existencia de la doble personalidad del Estado, sino porque menciona que debe analizarse cada caso para poder determinar si el acto motivo de la controversia debería estar sujeto al derecho privado o al derecho público. En el caso del juicio de lesividad, esta interpretación del Poder Judicial de la Federación abre la posibilidad de realizar un análisis más detallado sobre esta modalidad del juicio contencioso administrativo, para determinar si la autoridad actúa como ente de derecho público o privado.

Es evidente que las tesis que han sido presentadas muestran que la teoría de la doble personalidad del Estado es la más aceptada en el sistema legal mexicano y de ellas se puede extraer algunos elementos interesantes: Primero que el Estado obra como entidad de derecho privado cuando se trata de la protección de sus intereses patrimoniales, sea acudiendo a los tribunales para dirimir controversias o cuando busca el concurso de voluntades con los particulares. Y segundo que el Estado obra como entidad de derecho público cuando se trata de la protección del bien común, que es el tema que se tratará en el siguiente apartado. Sin embargo, antes de pasar a este, es conveniente estudiar otra postura más sobre la personalidad del Estado que se contrapone a la personalidad doble y que está ganando relevancia en el sistema jurídico mexicano recientemente.

#### **2.1.4 La personalidad única del Estado**

La teoría de la doble personalidad del Estado data de mediados del siglo XIX y fueron muchos sus partidarios a inicios del siglo XX, logrando permear en el sistema legal mexicano, tal y como se puede apreciar en las tesis presentadas. Sin embargo, esta teoría ha ido perdiendo crédito frente a las continuas críticas que han mostrado la falta de sustento de la misma al confrontarse a la compleja realidad.

---

<sup>135</sup>Tesis 320300, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XCVIII, octubre de 1948, p. 626.



Jorge Fernández Ruíz señala cuales son los límites de esta teoría al mencionar que, de aceptarse la existencia de dos personalidades para el Estado, una pública y otra privada, podría implicar que el Estado como una persona de derecho público no podría ser responsable de los actos que el Estado celebre como persona de derecho privado. Otro punto en el cual la teoría de la doble personalidad muestra sus límites es cuando se aplica a la inversa, es decir cuando se celebran operaciones con los particulares; en ese sentido, los privados podrían convertirse en personas de derecho público al estar en un momento dado al mismo nivel que el Estado. Ambas situaciones son absurdas, pero sirven para ejemplificar las limitaciones de esta teoría<sup>136</sup>.

Otro autor que muestra su desacuerdo con la personalidad doble del Estado es Agustín Gordillo, quien explica en su obra que el hecho de que el Estado se someta a diversos ordenamientos jurídicos no implica que este tenga múltiples personalidades. Este autor ahonda en su crítica ofreciendo un breve ejemplo en el que una persona con actividades industriales está sometido a múltiples cuerpos legales con naturalezas distintas como lo son mercantiles, laboral, civil, fiscal, administrativo, etc. sin que ello implique que su personalidad se multiplique para cada ordenamiento aplicable. Es decir, la personalidad sigue siendo única sin importar a cuantas normas se sujete una persona de tal forma que, en el caso del Estado, el que se someta a leyes de carácter privado cuando celebre operaciones con particulares o que le apliquen leyes de carácter público no significa que el Estado tenga múltiples personalidades, sino que “es una única personalidad que está sometida a distintos ordenamientos legales.”<sup>137</sup>

En virtud de las limitaciones de la teoría de la doble personalidad surge la teoría de la personalidad única del Estado, la cual tiene cada vez más apoyo en la actualidad por parte de los académicos e incluso algunos tribunales (se ahondará más sobre este punto un poco más adelante). Esta teoría, de acuerdo con Jorge

---

<sup>136</sup> Fernández, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 9º ed., México, Porrúa, 2020, p. 39.

<sup>137</sup> Cfr. Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 5º ed., Argentina, Fundación de derecho administrativo, 2000, pp. 111 – 127.

Fernández, concibe al Estado como una persona de derecho público que puede realizar actos sujetos al derecho público y también actos regulados por el derecho privado actuando en esferas jurídicas distintas<sup>138</sup>. Este autor retoma además a Acosta Romero al mencionar que el Estado es “una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado ni su voluntad cambia.”<sup>139</sup>

Las posturas sobre la personalidad única explican con suficiente claridad que el Estado tiene solo una personalidad para actuar en diferentes esferas jurídicas, sometiéndose con ello a múltiples ordenamientos legales sin que ello implique que cambie su estatus de autoridad. Sin embargo, en la doctrina mexicana el cambio hacia una teoría que se ajusta mejor a la realidad aún no se ha reflejado y como se ha podido apreciar en el apartado anterior, las jurisprudencias sobre la doble personalidad (algunas tienen casi noventa años) siguen vigentes. Esto se puede corroborar en la ejecutoria de la Contradicción de Tesis 39/2015, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2015. Esta contradicción resuelve las tesis sustentadas entre dos Tribunales Colegiados de Circuito. La primera tesis afirma que una institución pública puede interponer el amparo contra una sentencia que declara la validez de una multa que se le interpone; la segunda sostiene que una institución pública no puede interponer el amparo. El fondo del asunto y la resolución no son de interés para el presente estudio; lo que se puede rescatar de la ejecutoria para el propósito de este trabajo son los siguientes párrafos:

Con relación al tema que nos ocupa, esta Segunda Sala ha sostenido que las personas morales oficiales pueden actuar con un

---

<sup>138</sup> Fernández Jorge, *op. cit.*, p. 40.

<sup>139</sup> Acosta, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, citado en Fernández, Jorge, *op. cit.* p. 40.

doble carácter: como entes dotados de poder público y, esencialmente, como personas morales de derecho privado.

En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de facultades de que se hallan investidas; en la segunda situación, obran en condiciones similares que los particulares, esto es, contraen obligaciones y adquieren derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos.<sup>140</sup>

Se puede observar que la misma Suprema Corte sigue usando la teoría de la doble personalidad (a pesar de sus limitaciones) para resolver los asuntos que son de su competencia. No obstante, también hay cambios dentro del máximo tribunal que muestran un cambio tenue hacia la teoría de la personalidad única, tal y como se puede apreciar en la ejecutoria del amparo directo en revisión 2450/2016. El asunto que dio origen a este expediente es en términos muy breves un conflicto mercantil entre el municipio de Mérida y una comercializadora de luminarias, nuevamente el fondo del asunto y la resolución no son de interés para el presente estudio salvo por los siguientes párrafos:

Ahora, adicionalmente de las consideraciones de la doctrina, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que la personalidad del Estado, es decir aquella con la que se ostentan las personas morales oficiales, es única, y se encuentra regulada por normas de derecho público, como se explicará a continuación:

[...]

1. Doctrinalmente se define la personalidad jurídica como la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. En consecuencia, no se puede tener más que un o menos personalidad jurídica, comparativamente con otras personas, no se puede por lo mismo,

---

<sup>140</sup> Contradicción de Tesis 39/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente José Fernando Franco González Salas, p. 36, 20 de mayo de 2015.

ser más o menos persona; se tiene personalidad jurídica y así se es persona y es suficiente con que el orden jurídico reconozca este carácter para que se tenga personalidad sin limitación alguna.

2. [...] Se reconoce como una realidad, que las personas morales oficiales pueden realizar actos de derecho público en los que ejercen las potestades que otorga la ley en un plano de autoridad, además de actos de derecho privado, en los que no se hace uso de los atributos de mando. Sin embargo, ello no puede modificar su naturaleza, por lo que en ambos supuestos la persona moral oficial actúa como sujeto de derecho público, en tanto sigue sometido en todo lo relacionado a su estructura organizativa, capacidad o competencia, y demás atributos de la personalidad a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes secundarias que le dan origen.

3. [...] No por el simple hecho de que en la propia ley, de manera explícita o implícita se le faculte a una persona moral oficial para realizar actos regidos por el derecho privado, se puede llevar al extremo de que la personalidad y las limitaciones del Estado pierdan su carácter público y dejen de estar reguladas por las leyes orgánicas correspondientes; dejando sin eficacia el principio de legalidad que impera sobre las autoridades.

4. En cuarto lugar, esta Primera Sala advierte que la aplicación de diversos ordenamientos jurídicos a un sujeto, no significa que su personalidad se divida o multiplique [...] <sup>141</sup>

Los anteriores párrafos refuerzan lo que se ha planteado por distintos autores citados al inicio de este apartado y muestran que no es adecuado usar la teoría de la doble personalidad del Estado, puesto que la personalidad es: una cualidad para todo tipo de personas que no puede cambiar de dimensión; no se multiplica sólo por

---

<sup>141</sup> Amparo Directo en Revisión 2450/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 12 de julio de 2017, pp. 54 – 59.

que la persona actúe bajo distintos ordenamientos legales; y finalmente el Estado siempre actúa como un sujeto de derecho público, y su actuar está regido por otras leyes, entre ellas la Constitución.

Esta ejecutoria es un poco más reciente que la citada anteriormente (por apenas algo más de un año) y fue emitida no por la Segunda Sala sino por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, lo cual muestra un conflicto entre los argumentos que usan ambas Salas para fundamentar sus decisiones. En tanto una sigue usando la teoría de la doble personalidad, la otra no solo usa la teoría de la personalidad única, sino que explica ampliamente porque debe usarse esta teoría y no la anterior. Desafortunadamente estos argumentos no han sido recogidos en una tesis y solo se encuentran en la ejecutoria, lo cual hace más difícil su localización por parte de los operadores del derecho, trayendo como consecuencia que la teoría de la doble personalidad, al ser más visible, siga siendo vigente, defendida y usada en otras ejecutorias más recientes, a pesar de no ser una teoría que pueda soportar el embate de la realidad jurídica contemporánea. En virtud de lo anterior se intentará en este estudio recoger la teoría de la personalidad única a la luz del juicio de lesividad, puesto que esta representa una doctrina que se adecua mejor a la realidad.

Una última nota respecto a la personalidad del Estado. Sin importar cuál teoría usen los tribunales, ambas coinciden en que el Estado actúa como una persona de derecho público cuyo objetivo, se ha mencionado con anterioridad es salvaguardar el bien común, que será estudiado en el siguiente apartado.

## **2.2 Interés Público y Bien Común**

En este segundo apartado del primer capítulo se habrá de explorar el tema del bien común y del interés público, para ello se debe de partir de los fines del Estado; sin embargo es menester mencionar que estos temas no cuentan con una definición universalmente aceptada y el contenido de estos varía dependiendo de los intereses que persigan los servidores públicos en turno, por lo cual después de tratar de llegar a una definición de estos temas se hará una aproximación a los mismos como términos abiertos.

### 2.2.1 Fines del Estado

Para entender lo que significa el interés público y el bien común es necesario entender primero cuál es la finalidad del Estado. En el apartado anterior se trataron brevemente las aproximaciones de este término desde diferentes teorías. No obstante, al estar enfocado este estudio hacia la ciencia jurídica se optó por aceptar la aproximación jurídica al tema del Estado; así pues, el enfoque que se hará al tema de la finalidad de este deberá ser congruente y virar en el mismo sentido. Se hace necesario hacer la acotación al inicio de este apartado porque este tema es tan extenso como lo es el del Estado y existen múltiples teorías que tratan de explicar esta finalidad. Sergio Valls y Matute González resumen esta multiplicidad de enfoques:

Los fines del Estado pueden definirse en forma abstracta o concreta. La primera forma se vincula con la causa final, es decir, la ideología política imperante o la visión del mundo del autor. Las explicaciones pueden ser sociológicas, filosóficas, políticas o jurídicas y recorren un espectro muy amplio, pasando por el bien común, el establecimiento de un dominio político sobre un territorio determinado, la unidad de acción y decisión y la forma de explotación de una clase social frente a otra.

La segunda forma se relaciona con lo eficiente, material y formal del Estado, es decir con el origen y la evolución del Estado moderno, así como con los distintos cometidos que se han planteado, la determinación del territorio y la población y la historia de la organización constitucional. Esta finalidad se adecua a las circunstancias históricas específicas y permite determinar qué pretende un Estado en un momento dado<sup>142</sup>.

Como se puede apreciar en la cita anterior, este tema contiene numerosas aristas desde las cuales puede ser estudiado. Una de estas posturas menciona que el Estado en sí mismo no tiene fines, afirmando que es un ser teleológico, al cual el

---

<sup>142</sup> Valls, Sergio y Matute, Carlos, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

humano le ha asignado fines que varían y seguirán variando de acuerdo a los requerimientos de una sociedad que se encuentra en constante evolución. El Estado desde esta perspectiva “tiene como finalidad resolver los problemas y necesidades de la sociedad y debido a que la sociedad cambia constantemente, las finalidades cambiarán en consecuencia.”<sup>143</sup>

Retomando a Jellinek, cuando este comienza a desmenuzar el tema identifica las problemáticas que acompañan la finalidad del Estado y acepta que al tratar de dar respuesta a estas cuestiones se llega al terreno de la especulación metafísica<sup>144</sup>. Este autor, además hace un recuento de la evolución de las teorías de los fines relativos del Estado y toca un punto que merece ser estudiado con más detenimiento, lo que él identifica como los *intereses solidarios humanos*. Jellinek explica que estos intereses están vinculados con los intereses particulares, y sólo cuando los particulares son incapaces de alcanzar por sí mismos su fin, el Estado debe de retomarlo, eliminando obstáculos y ayudando en la creación de condiciones favorables. De esta forma el Estado tiene la finalidad de ayudar y complementar la actividad privada, incluso asumiendo el mando de las actividades de naturaleza privada.

No obstante, esta finalidad no está asociada al bienestar de todos, debido a que Jellinek plantea que el bienestar de todos puede ser favorecido solo si se preservan las instituciones y se rechazan las novedades. Este planteamiento es interesante porque el autor menciona que el progreso va acompañado del dolor, el cual es una forma de dañar el bienestar de los individuos, pero únicamente de los individuos que están viviendo el presente, negando la posibilidad de otorgar bienestar a los individuos futuros. Este autor, además plantea que el fin del Estado es cooperar con la evolución progresiva; esta finalidad, sigue el autor, tiene tres direcciones de aplicación, frente al individuo (promoviendo su evolución ante todo), frente al pueblo (la totalidad de los individuos actuales y futuros) y frente a la especie humana.<sup>145</sup> Si bien Jellinek considera que el término de bienestar no es adecuado,

---

<sup>143</sup> Galindo, Miguel, *Derecho Administrativo*, 4º ed., t. I, México, Porrúa, 2003, p. 85.

<sup>144</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 136.

<sup>145</sup> *Ibidem* pp. 154 – 157.

el significado que le da a este término es demasiado inmediatista (puesto que sólo protegería a los individuos que están vivos) y no considera una acepción más amplia del mismo que incluya la evolución progresiva como medio de abonar al bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Otra postura sobre la finalidad del Estado interesante es la que Kelsen recoge en el apartado de su obra que trata las doctrinas del fin del mismo: El fin cultural y el fin jurídico del Estado. En el establece que no hay fin que este pueda conseguir si no es mediante el derecho. Kelsen además menciona que, a través de la evolución progresiva del Estado, este no solo se preocupa por proveer únicamente seguridad a los individuos, sino que empieza, a través del derecho a regular otras conductas y situaciones que Kelsen identifica como *finés de cultura*. Estos fines de cultura son el derecho a la salud, el derecho a la educación, derechos laborales, etc. Y estos derechos sólo pueden realizarse mediante las leyes que conformarán el *Derecho cultural*. Dichas leyes permiten al Estado proteger estos intereses de naturaleza colectiva, obligando a quienes se opongan a dichos intereses para que actúen en un sentido mediante la aplicación de actos coactivos. El fin verdadero del derecho (y por ende del Estado, pues se ha mencionado que ambos forman parte de una unidad) ya no es la sanción sino el bienestar de los ciudadanos que deben de estar asegurados de los ataques que pudieran dañarles<sup>146</sup>. El contraste con la teoría de Jellinek es evidente, pues el bienestar en esta concepción no está en contra del progreso, sino que es el resultado de la evolución del Estado hacia instituciones que protejan a los individuos y le otorguen seguridad, pero no seguridad física, sino seguridad en un sentido cada vez más amplio, es decir, seguridad como un conjunto de prerrogativas acumulables que tengan por objetivo garantizar un nivel de vida cada vez mayor de los individuos.

Una última postura respecto a los fines del Estado es la de Moisés Cruz y compañía. En su obra, conciben al Estado como una forma de asociación creada por una sociedad y que está supeditado a los fines que la generaron. Con respecto a estos fines, los autores consideran que “el Estado tiene como fin fundamental el

---

<sup>146</sup> Cfr. Kelsen p. 55 y 56.



bien común y la búsqueda de la satisfacción de la mayoría, la cual buscará hacerla asequible mediante la existencia del derecho”, un derecho que sea considerado legítimo, es decir, que sea aceptado por la mayoría de los individuos que conforman al Estado<sup>147</sup>. Esta postura nuevamente remite al tema del bien común, el cual se había retomado ya con Kelsen, en contraposición con la postura de Jellinek, y por ello se hace necesario pasar al estudio de lo que es el *bien común*.

### 2.2.2 Bien común

El término de *bien común*, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano implica lo siguiente:

En el concepto de bien común, se articulan dos ideas. La de bien implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma moral que ordena su uso y destino. La de común o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para los otros y para la comunidad global. Es el bien de los seres humanos tomados en su conjunto, tal como se realiza dentro de los marcos y por el intermedio de la sociedad, por el Estado, que encuentra en la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes principales de legitimidad y consenso.<sup>148</sup>

De la anterior definición se puede observar que el bien común no persigue fines o bienestar de los particulares *per se*, sino que sirve para el beneficio de la comunidad en su conjunto.

Este punto de diferenciación que hay entre los bienes particulares y el bien común es similar a la postura que Jean Dabin ha propuesto. De acuerdo con este

---

<sup>147</sup> Cfr. Cruz, Moisés, *et. al*, *Teoría General del Estado*, México, Iure Editores, 2016, pp. 242 y 243

<sup>148</sup> BIEN COMÚN en *Diccionario jurídico mexicano*, t. I, México UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. pp. 285 – 286.

autor<sup>149</sup>, el bien común es simplemente aquello que persiguen los hombres que se asocian para la consecución de un fin y este fin debería de beneficiar a todo el conjunto de individuos. El Estado también persigue un fin que beneficie a todos los individuos que formen parte de este, es decir, el Estado persigue un bien común, pero al representar a una sociedad más o menos diversa de individuos este bien se convierte en un bien común, al que se le añade el adjetivo *público*. El *bien común público* es aquel que concierne a todos los individuos y todos los grupos que conforman el Estado. La diferencia que existe entre el bien común particular y el bien común público radica en que el primero es aquel que los sujetos de derecho privado (individuos y personas morales) persiguen y que concierne de manera inmediata a cada individuo o colectividad (más o menos pequeña); el segundo es más amplio e incluso en su persecución, el Estado puede afectar la esfera de interés de algunos particulares con tal de hacer primar el derecho de una colectividad más amplia.

Este mismo autor reconoce algunos elementos del bien común público (bien público o simplemente bien común; todos términos igual de válidos). El primer elemento es el *orden y paz*. Este primer elemento se manifiesta en la producción de normas que regulan la actividad de los particulares con el apoyo de la fuerza pública. Dabin menciona que cada individuo en la búsqueda de sus intereses particulares se enfrasca en una lucha, debido a que estos intereses particulares entran en conflicto con quienes buscan su propio interés. Por ello se necesita de un tercero que tenga la fuerza necesaria para impedir que reine la anarquía en las relaciones entre particulares.

El segundo elemento que reconoce el autor es la *necesidad de coordinación de las actividades particulares*. Este elemento se refiere a que los particulares ejercen sus actividades de forma dispersa, aun cuando no haya conflicto entre los particulares, estos intereses no convergen, lo cual se traduce en desequilibrios y desperdicio de fuerzas. Por ello se necesita de una racionalización política que

---

<sup>149</sup> Cfr. Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Trejo, México, UNAM, 2003, pp. 36 – 43. A partir de este punto se seguirá con la postura sobre el bien público de Dabin, que incluye los elementos que este autor identifica sobre este tema.

coordine los esfuerzos de los particulares. No los limitaría, sino que los guiaría más aún cuando existen bienes y servicios que requieren ser realizados de forma continua. En este sentido, Porrúa Pérez identifica un tercer elemento del Bien Público: la necesidad de ayuda y eventualmente suplencia de las actividades privadas<sup>150</sup>. Este último elemento hace referencia a que tanto los particulares como el Estado pueden realizar actividades de interés general y por ello se hace necesario que el Estado actúe para ayudar cuando la actividad privada sea insuficiente.

Efraín Moto Salazar en su obra *Elementos de Derecho*<sup>151</sup>, menciona que el Estado nace y vive porque los hombres que lo integran han tenido necesidad de él, lo que significa que la actividad de este ente debe dirigirse hacia la procuración del bienestar de estos individuos. Para la consecución del bienestar individual, es imprescindible que no se encuentren con obstáculos ni ataques, por lo cual el Estado debe de fomentar este derecho y bienestar, razón por la cual el Estado no puede transgredir los límites que protegen a los individuos, porque hacerlo implicaría que va en contra de su propia misión. Esta misión es la de conseguir el bien común, es decir, el bienestar de todos y cada uno en particular.

Ignacio Burgoa por otra parte<sup>152</sup> menciona sobre el bien común que este es un concepto sintético que no se fundamenta en ni en el individualismo ni en el colectivismo de forma excluyente. Menciona además que el Estado debe de atender ambas esferas, garantizando una esfera mínima de actuación del individuo; pero dicha permisión no debe de ser absoluta, pues ello degeneraría en caos, pues la conducta humana dotada de una libertad ilimitada originaría conflictos entre los intereses individuales contrapuestos. Estas prohibiciones deben de atender numerosos factores que la justifiquen y ayuden a preservar los intereses generales de un grupo social determinado. En ese sentido, Ignacio Burgoa define el Bien Común como “la tendencia esencial del derecho y de la actividad estatal a restringir el desempeño ilimitado de la potestad libertaria del derecho.”<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 285.

<sup>151</sup> Moto, Efraín, *Elementos de derecho*, 50<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2007.

<sup>152</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2007, p.293.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

El bien común, como se puede apreciar de las anteriores posturas que se han manifestado es aquel que beneficia a todos los individuos pertenecientes a un Estado, es decir es el beneficio de la colectividad y uno de los fines que persigue este ente. Este término de bien común está íntimamente relacionado con otro el del *Interés público*, el cual se analizará a continuación.

### **2.2.3 Interés público**

El término de interés público hace referencia a un término muy subjetivo del cual se puede partir a través de sus elementos. El primero de ellos, el término *interés* y el segundo el término *público*.

El término de *interés*, aterrizado al campo del derecho puede hacer referencia a una pretensión que está reconocida en las normas jurídicas<sup>154</sup>. De acuerdo con Cornejo Certucha, el término interés es un término bastante amplio, puesto que está estrechamente vinculado con los fines del derecho por dos razones. La primera razón es que una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que satisfacen las necesidades de individuos y grupos sociales. Por ello es que el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad. La segunda razón de esta vinculación, tiene que ver con el propósito del derecho de eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales, estableciendo mecanismos para la coexistencia pacífica cuando dentro de la sociedad hay conflictos entre los intereses de dos o más personas<sup>155</sup>.

Esta postura sobre el interés, es sumamente parecida a la que recoge el jurista Roscoe Pound, quien concibe al derecho como una reglamentación social que ordena el campo de los intereses humanos, logrando el máximo de satisfacción armónica de los intereses humanos. El derecho desde este punto de vista debe

---

<sup>154</sup> Cfr. INTERÉS JURÍDICO en Diccionario jurídico mexicano, t. V, México UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. p. 164.

<sup>155</sup> *Idem*.

satisfacer todos los intereses que no impliquen el sacrificio desproporcionado de otros intereses<sup>156</sup>.

El segundo término, *público*, hace referencia a aquello que se opone a lo privado, todo aquello que atañe o interesa a la comunidad<sup>157</sup>. Teniendo ambas definiciones, se puede extrapolar que el interés público es un término cuya definición puede abarcar un panorama extenso, debido a que el *interés* no se limita a las pretensiones que una persona tiene reconocidas, sino que puede abarcar la finalidad misma del derecho que es promover la convivencia pacífica de los individuos desde un punto de vista colectivo oponible a lo privado.

Por otra parte, el diccionario jurídico mexicano define al interés público como:

El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado

[...]

La protección otorgada al interés público tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados. En efecto, el interés público es protegido por el Estado, no sólo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas.<sup>158</sup>

De esta definición se puede apreciar que el interés público se correlaciona con la definición proporcionada en el apartado inmediato anterior del bien común en el aspecto de que ambos representan el beneficio de la colectividad y están protegidos por el Estado, pero ¿cómo es que el Estado lleva a cabo esta protección?

---

<sup>156</sup> *Ibidem* p.166.

<sup>157</sup> De Piña, Rafael, *Diccionario de derecho*, 37º ed., México, Porrúa, 2019, p. 426.

<sup>158</sup> INTERÉS PÚBLICO en *Diccionario jurídico mexicano*, t. V, México UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983. pp. 167 – 168.

Carla Huerta considera que el término de interés público es un concepto de orden funcional, debido a que sirve para justificar diversas formas de intervención del Estado en nombre de un bien jurídico protegido por el ordenamiento. La autora continúa exponiendo lo siguiente:

Es un concepto abstracto cuya aplicación a casos concretos ha de determinarse y transformarse en decisiones jurídicas. La precisa definición del interés público o general se constituye en garantía de los intereses individuales y de los colectivos simultáneamente, y se concreta en normas protectoras de bienes jurídicos diversos que imponen límites a la actuación pública y privada.<sup>159</sup>

A partir de la postura anterior se puede dar una respuesta parcial a la pregunta planteada puesto que se puede deducir que, a través del interés público, el Estado puede justificar el llevar a cabo una intervención a fin de proteger un bien jurídico que se le ha encomendado. No obstante hacer este tipo de deducciones es algo que depende de cada individuo, y como se ha podido apreciar, mucho de lo que rodea estos términos son cuestiones subjetivas, por lo cual debe de ahondarse el estudio de los términos jurídicos indeterminados para tener un mayor entendimiento sobre el interés público y el bien común.

#### **2.2.4 Conceptos jurídicos indeterminados**

Antes de hacer la vinculación de los conceptos jurídicos indeterminados con el bien común y el interés público, primero debe de explorarse qué es lo que se entiende por *indeterminación*. Brian Bix. menciona que la indeterminación es:

El argumento de que los problemas jurídicos no tienen respuestas correctas, o al menos no una única respuesta correcta. En ocasiones, esta cuestión se presenta de otra manera: esto es, si los materiales jurídicos son colectivamente suficientes para determinar una respuesta (correcta y única) al problema jurídico.

---

<sup>159</sup> Huerta, Carla, "El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional", en Cisneros, Germán, *et. al.* (coords.) *Seguridad Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 137.

[...]

Algunos autores han ofrecido un punto de vista “fenomenológico” de la indeterminación, arguyendo que la determinación o indeterminación no es una condición de los materiales jurídicos en sí mismos, sino más bien una interacción entre los materiales jurídicos y el “trabajo” que un intérprete (un abogado o un juez) está dispuesto a hacer para alcanzar un resultado particular.<sup>160</sup>

Este autor al usar el término de materiales jurídicos, se refiere a elementos de la sociedad, tales como los ciudadanos, políticos, instituciones, etc. que tienen el poder para crear una norma o dotarle de significado, de tal suerte que en el primer párrafo de la definición se hace referencia a que no existe indeterminación en el derecho cuando la sociedad (hablando en términos muy generales claro está) ha decidido que cierto término tiene cierto significado. Un ejemplo de ello es el acto de robar. Toda la sociedad está de acuerdo en que apropiarse de algo ajeno sin el consentimiento del dueño es un robo.

En el siguiente párrafo se observa una postura distinta sobre la indeterminación, la cual sostiene que esta surge de la interacción entre la sociedad y los operadores del derecho para llegar a obtener un resultado particular, Para ejemplificar lo anterior se puede plantear un ejemplo de la siguiente forma:

Un individuo desea acceder a los beneficios fiscales de algún programa gubernamental pero no cumple con un requisito, el domicilio donde el contribuyente reside está justo afuera del área limítrofe en donde aplica el programa. Por ello, decide acudir a la justicia para exigir que sea admitido al programa. Para lograrlo, el contribuyente tratará de ajustar los preceptos normativos que regulan el programa a la situación particular del individuo. Es entonces que surge la indeterminación debido a que las normas del programa fiscal aparentemente tenían una única respuesta correcta: si el contribuyente reside en una zona determinada tendrá beneficios fiscales, pero ahora hay más de una respuesta correcta: si el

---

<sup>160</sup> Bix, Brian, traducción de Enrique Rodríguez y Pedro Villareal, *Diccionario de Teoría Jurídica*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p.135.

contribuyente reside en una zona determinada tendrá beneficios fiscales, pero también si el contribuyente reside justo afuera del área limítrofe tendrá beneficios fiscales. Pueden existir múltiples respuestas correctas y los sujetos interesados solo necesitan de la interpretación jurídica adecuada para llegar a obtener el resultado deseado, pero ¿cómo se vincula la indeterminación jurídica con los conceptos tales bien común?

Melissa Pacheco responde a la cuestión anterior al mencionar que el derecho se compone de conceptos jurídicos determinados y también de conceptos jurídicos indeterminados; la diferencia principal que existe entre ambos es que los primeros están delimitados de manera precisa en las leyes y los segundos no<sup>161</sup>. Esta autora retoma a García de Enterría al mencionar que estos conceptos no están determinados por la ley porque no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, a pesar de estar basados en situaciones reales. Su precisión se hace al momento de su aplicación.<sup>162</sup> La imprecisión conceptual permite a estos conceptos ser *maleables*, en el sentido de que pueden aplicarse a numerosas situaciones e incluso distintas materias, de tal suerte que se expanden las posibilidades de aplicación de un concepto jurídico en la realidad social, haciendo que la aplicación del derecho sea más efectiva.

Partiendo de lo anterior se puede colegir que los términos de *bien común* e *interés público*, al ser conceptos cuyas definiciones no se encuentran en ninguna ley son conceptos indeterminados cuyos alcances sólo pueden ser precisados por los tribunales; ¿Por qué los tribunales? Porque estos conceptos frecuentemente son aludidos por autoridades y particulares cuando tratan de alcanzar un resultado particular que les favorezca. En ocasiones, este objetivo se contrapone a los intereses de otras personas, los cuales acuden a los tribunales para que este fije los alcances del bien común o del interés público.

---

<sup>161</sup> Cfr. Núñez, Melissa, *Los conceptos jurídicos indeterminados: la mercadería controversias y soluciones*, Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2013, p. 20.

<sup>162</sup> *Ibidem*.



No obstante, los tribunales no tienen facultades ilimitadas para determinar los límites de los conceptos jurídicos indeterminados y su actuar está sometido al seguimiento de algunos criterios para una óptima impartición de justicia a las partes. Al respecto se puede señalar la siguiente jurisprudencia.

#### INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS.

[...] *Es posible señalar que todo concepto indeterminado cabe estructurarlo en varias zonas. Una primera zona de certeza positiva, que contiene el presupuesto necesario o la condición inicial mínima. Una segunda zona de certeza negativa, a partir de la cual nos hallamos fuera del concepto indeterminado. En tercer y último lugar la denominada zona intermedia, más amplia por su ambigüedad e incertidumbre, donde cabe tomar varias decisiones.* En la zona intermedia, para determinar cuál es el interés del menor y obtener un juicio de valor, es necesario precisar los hechos y las circunstancias que lo envuelven. En esta zona podemos observar cómo el interés del menor no es siempre el mismo, ni siquiera con carácter general para todos los hijos, pues éste varía en función de las circunstancias personales y familiares. Además, dicha zona se amplía cuando pasamos -en la indeterminación del concepto- del plano jurídico al cultural. Por lo anterior, es claro que el derecho positivo no puede precisar con exactitud los límites del interés superior del menor para cada supuesto de hecho planteado. Son los tribunales quienes han de determinarlo moviéndose en esa "zona intermedia", haciendo uso de valores o criterios racionales.

[...] *Asimismo, es necesario advertir que para valorar el interés del menor, muchas veces se impone un estudio comparativo y en ocasiones beligerante entre varios intereses en conflicto, por lo que el juez tendrá que examinar las circunstancias específicas de cada*

*caso para poder llegar a una solución estable, justa y equitativa* especialmente para el menor, cuyos intereses deben primar frente a los demás que puedan entrar en juego, procurando la concordancia e interpretación de las normas jurídicas en la línea de favorecer al menor, principio consagrado en el artículo 4o. constitucional.<sup>163</sup>

La anterior jurisprudencia señala la existencia de tres zonas en las cuales se pueden ubicar los conceptos jurídicos indeterminados. La zona de certeza positiva, la de certeza negativa y la zona intermedia. En la primera zona se encuentra el *presupuesto necesario*, o en otras palabras lo que cualquier persona puede fácilmente reconocer como parte del significado del concepto indeterminado. Por ejemplo, tratándose del bien común, el presupuesto necesario puede ser el bienestar de toda la sociedad. En la segunda zona se encuentra fuera del concepto indeterminado. Siguiendo el ejemplo del bien común, el bien común podría ser el bienestar de un determinado contribuyente. En tanto que en la primera zona todos están de acuerdo con los alcances de la definición del concepto bien común, en la segunda zona nadie salvo el contribuyente determinado. El trabajo del tribunal es moverse en la zona intermedia en donde debe atender las situaciones del caso específico para establecer los límites del concepto indeterminado y llegar a ofrecer una solución justa y equitativa. En el ejemplo ofrecido, tal vez el bienestar de un determinado contribuyente puede ser considerado parte del bien común si este es un gran contribuyente que da empleo a miles de trabajadores.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la siguiente tesis menciona un punto interesante a recoger respecto a la delimitación de los conceptos indeterminados:

ORDEN PÚBLICO. ES UN CONCEPTO JURÍDICO  
INDETERMINADO QUE SE ACTUALIZA EN CADA CASO

---

<sup>163</sup> Tesis 1a./J. 44/201, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 7, t. I, junio de 2014, p. 270. Énfasis añadido por el autor del estudio.

## CONCRETO, ATENDIENDO A LAS REGLAS MÍNIMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL.

El orden público no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponde al juzgador examinar su presencia en cada caso concreto, de tal suerte que se perfila como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, *para darle significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social; en la inteligencia de que la decisión que se tome en el caso específico no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de tercero.*<sup>164</sup>

En esta tesis se puede apreciar que el juzgador debe considerar las reglas mínimas de convivencia social que prevalezcan en presente para darle contenido a los conceptos indeterminados, de tal suerte que se debe de tomar en cuenta el contexto del caso concreto para poder resolver de forma justa.

Tratándose del juicio de lesividad en materia fiscal, quien trata de obtener un resultado favorable es una autoridad, que menciona la vulneración del bien común y el interés público como razón para combatir una resolución favorable al particular. ¿Cómo se afectan el bien común y el interés público en un juicio de lesividad? Las autoridades hacen un ejercicio argumentativo explicando las razones por las cuales no puede prevalecer una resolución que otorga un beneficio indebido a un particular

---

<sup>164</sup> Tesis I.4o.A.63 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII agosto de 2005, p. 1956. Énfasis añadido por el autor del estudio.

porque implica un quebranto al Estado. La afectación al bien común en este escenario se traduce en que los menores ingresos del Estado repercuten en un gobierno ineficiente. Los Tribunales al resolver el juicio de lesividad precisan los alcances de estos términos al declarar la validez o la nulidad de la resolución combatida tomando en cuenta los criterios plasmados en las tesis del poder judicial citadas anteriormente.

Finalmente, en este apartado se ha hecho mención a otro concepto sumamente importante para el juicio de lesividad: la resolución que otorga un beneficio indebido. Esta resolución es un acto administrativo, el cual se estudiará en el siguiente apartado.

## **2.3 El Acto Administrativo**

De acuerdo con Gabino Fraga, la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que este realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales<sup>165</sup>. Los fines del Estado como se ha visto anteriormente son resguardar el bien común, mismo que se puede proteger a través del acto administrativo y del interés público. No obstante, como se pudo apreciar en la cita a Fraga, el Estado realiza sus atribuciones en función de las potestades que le otorga la legislación. De ahí que antes de pasar al acto administrativo, sea necesario estudiar un poco el tema de la función administrativa.

### **2.3.1 La función administrativa**

Obviando ya el debate de las doctrinas del Estado y sus fines, Miguel Galindo menciona que el Estado es una entidad teleológica, que realiza los fines que la sociedad le asigna. Este cumple sus fines a través de tres funciones básicas que se le han atribuido: La Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.<sup>166</sup> Si bien en el apartado anterior se había mencionado que el Estado tiene una gran cantidad de formas de actuar, tradicionalmente se reconocen estas tres grandes funciones formales.

---

<sup>165</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 44<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2005, p.13.

<sup>166</sup> Galindo, Miguel, *Derecho Administrativo*, 4<sup>o</sup> ed., t. I, México, Porrúa, 2003, p. 48.

Miguel Acosta Romero menciona que la *función* es una operación teleológica, en el sentido en que esta siempre está subordinada a la realización de un objetivo que no se puede concebir sin un fin; la consecución de este fin se alcanza mediante la realización de múltiples actividades concurrentes o secuencias complejas<sup>167</sup>.

Siguiendo esta línea de pensamiento, Serra Rojas explica en qué consisten las funciones formales que realiza el Estado, La función legislativa es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales; la función jurisdiccional es la actividad estatal encargada de resolver las controversias de derecho y, por último, la función administrativa es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado<sup>168</sup>.

Continuando con la función administrativa, esta se encuentra depositada para su ejercicio en el poder Ejecutivo. Esta función, tiene dos puntos de estudio; el formal y el material. Desde el punto de vista formal, se refiere a toda actividad que realiza el poder ejecutivo. Desde el punto de vista material, se refiere a todos los actos que tengan la naturaleza propia de los actos administrativos.<sup>169</sup> Este criterio resulta sumamente flexible, debido a que los tres poderes realizan una gran cantidad de actos que materialmente pertenecen a una clase, pero formalmente son de otra. Por ejemplo, tratándose de los actos que realiza el Congreso de la Unión, este formalmente emite actos legislativos, pero hay actos que materialmente serían administrativos tales como la administración de su propio presupuesto o incluso jurisdiccionales que ocurren cuando el Congreso se erige en Gran Jurado<sup>170</sup>. Esta versatilidad en la naturaleza del acto administrativo se traduce en la necesidad de definirlo de forma más concreta en su sentido formal y separarlo de los demás actos en sentido material.

---

<sup>167</sup> Acosta, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*, 14<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 1999, p. 799.

<sup>168</sup> Cfr. Serra, Andrés, *Derecho Administrativo*, t. I, 27<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2007, p. 40.

<sup>169</sup> Galindo *op. cit.* p. 63.

<sup>170</sup> Acosta, Miguel, *op. cit.* p. 805.

### 2.3.2 El acto administrativo

Siguiendo a Jorge Fernández Ruíz, el acto administrativo es una modalidad del acto jurídico, el cual tiene elementos similares, pero no las mismas características<sup>171</sup>. El autor señala que el *acto* es un acontecimiento realizado por la acción humana voluntaria o involuntariamente<sup>172</sup>. Los actos voluntarios son aquellos que tienen una finalidad o *telos* específico, es decir se llevan a cabo de forma consciente para llegar a obtener algún resultado. Dentro de estos actos voluntarios, se pueden identificar aquellos que tienen consecuencias de derecho y aquellos que no tienen consecuencias de derecho. Los primeros son denominados actos jurídicos y los segundos actos simples. Los actos jurídicos son aquellas manifestaciones de la voluntad que conllevan consecuencias jurídicas de crear, modificar, transferir, certificar o extinguir tanto derechos como obligaciones de conformidad con el orden jurídico vigente<sup>173</sup>.

Los actos jurídicos tienen los siguientes elementos esenciales: la voluntad, que es la disposición de hacer algo el objeto, el cual tiene a su vez dos vertientes: el objeto directo que es crear, modificar, transferir, certificar o extinguir tanto derechos como obligaciones y el objeto indirecto que es el contenido o materia del acto, o sea, la conducta de dar, hacer o no hacer que deriva del acto. El siguiente elemento del acto jurídico es la causa y esta es el motivo o razón para justificar el acto. El último elemento es la finalidad, la cual se traduce en la pretensión de lograr algo mediante la expedición del acto jurídico<sup>174</sup>.

Visto lo que es un acto jurídico ahora conviene pasar a estudiar al acto administrativo. De acuerdo con Eduardo García de Enterría el concepto de acto administrativo surge en Francia como expresión práctica del principio de separación entre Administración y Justicia, puesto que en aquella época se concebía a este como “un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez, en cuanto producto de la autoridad administrativa, y por ello solo sometido al control de esta.” La razón

---

<sup>171</sup> Fernández, Jorge, *Derecho Administrativo Acto y Procedimiento*, 2ª ed., Porrúa, México, 2019, p. 92.

<sup>172</sup> *Idem*.

<sup>173</sup> *Ibidem* p. 95.

<sup>174</sup> *Ibidem*, pp. 95 – 100.

de ser de este obedecía al principio de separación de poderes, en donde se necesitaba que el poder Ejecutivo pudiera actuar sin necesidad de solicitar al poder Judicial la legitimación de su actuar<sup>175</sup>. Siguiendo con este autor, este concibe al acto administrativo como una institución más del derecho administrativo (no la gran institución que defina lo que es y debe ser el Derecho Administrativo) y que en un sentido amplio se puede definir como “todo acto dictado por la administración y sometido al derecho administrativo.”<sup>176</sup> Esta definición es demasiado amplia y el mismo autor acepta la reducción que prevé el orden legal vigente, mencionando que el acto administrativo es el “acto jurídico unilateral de la Administración, distinta del reglamento y consistente en una declaración.”<sup>177</sup>

Santiago Varas Ibáñez ofrece otra forma de definir al acto jurídico: “una medida soberana de derecho público dictada por la administración para la regulación de un caso concreto con efectos externos.”<sup>178</sup> Esta definición, de acuerdo con el mismo autor es una forma de concreción de una relación jurídico-administrativa, en la cual se pueden limitar o favorecer los derechos de los destinatarios (usualmente particulares).

Volviendo a los autores nacionales, de acuerdo con Serra Rojas, el Acto Administrativo es:

Una declaración de voluntad, un deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o

---

<sup>175</sup> García, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo* t. I, 16<sup>o</sup> ed., España, Thomson Reuters-Civitas, 2013, pp. 587 y 588.

<sup>176</sup> *Ibidem* p.589.

<sup>177</sup> *Ibidem* Es de notarse que el autor retoma esta definición de la legislación española, más concretamente del artículo 53 Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Dicha definición contiene muchos elementos que sería interesante desglosar como lo son la diferencia entre *acto unilateral* y *reglamento* o el término *declaración*, pero estos términos son bastante propios de la legislación española y hacer un comparativo de las características formales, materiales y demás elementos de los actos administrativos mexicanos y españoles desvirtuaría el estudio de fondo de este proyecto.

<sup>178</sup> González-Varas, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo, t. I*, 2<sup>a</sup> ed., España, Thomson Reuters - Civitas, 2012, p. 212.

extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.<sup>179</sup>

Por su parte, Miguel Acosta menciona que el acto administrativo es:

Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.<sup>180</sup>

De las anteriores definiciones se puede apreciar la vinculación que existe con los actos jurídicos puesto que ambos son manifestaciones de la voluntad con consecuencias de derecho que son emitidos por el poder público. Sin embargo, se pueden apreciar otros aspectos como la unilateralidad que aún queda pendiente de examinar.

Volviendo con Jorge Fernández Ruíz, este autor considera al Acto Administrativo desde una noción más amplia que se puede estudiar desde numerosos criterios, identificando cuatro: el criterio orgánico, el material, el acto administrativo en sentido lato y el acto administrativo en sentido restringido<sup>181</sup>.

Conforme al criterio orgánico, también denominado criterio subjetivo o formal, el acto administrativo es expedido solamente por el poder público<sup>182</sup> (esta noción tiene sentido debido a que los actos emitidos por los particulares no tienen el imperio que sí tienen los actos de la autoridad), no obstante, de acuerdo a este criterio solo el poder ejecutivo puede emitir actos administrativos, lo cual es falso si se considera la materialidad y formalidad de los actos emitidos por otros poderes.

---

<sup>179</sup> Serra Rojas, *op. cit.*, p. 226.

<sup>180</sup> Acosta, Miguel, *op. cit.*, p. 817.

<sup>181</sup> Fernández, Jorge, *Derecho Administrativo Acto y Procedimiento*, 2ª Ed., Porrúa, México, 2019, p. 147.

<sup>182</sup> *Idem*.



El segundo criterio es el criterio material, ya explorado en el anterior apartado y el cual explica que independientemente de la naturaleza del órgano que lo emite, si el acto tiene sustancia administrativa, será un acto administrativo.

El tercer criterio es el del acto administrativo en sentido lato. Muy relacionado con el anterior criterio, establece que un acto administrativo es aquel realizado en ejercicio de la función de administración que produce efectos jurídicos sin interesar qué órgano la ejerce.<sup>183</sup>

El último criterio es el del acto administrativo en sentido estricto, el cual surge en contraposición con el sentido amplio (postura que engloba en la misma categoría de actos administrativos a actos de diversa índole, actos unilaterales, bilaterales, individuales y generales). Excluyendo a los actos de naturaleza contractual y los actos generales, queda como acto administrativo aquellos actos unilaterales e individuales de la administración pública<sup>184</sup>. Tratando de construir una definición propia del acto administrativo, se puede colegir que estos son declaraciones de voluntad unilateral dictada por los órganos de la administración pública, que modifica, transfiere, certifican o extinguen tanto derechos como obligaciones a sujetos individuales.

### **2.3.3 Características y elementos del acto administrativo**

Los actos administrativos no pueden quedar en una mera explicación de la exteriorización de la voluntad jurídica pública de los órganos de la administración, puesto que el objetivo de la función administrativa se logra cuando el actuar de su voluntad cuenta con las características y elementos suficientes que le permitan pasar de la intención al hecho concreto.<sup>185</sup>

Las tres características que todos los actos administrativos tienen son: presunción de validez; ejecutoriedad y firmeza administrativa.

La primera de estas características, la presunción de validez, se refiere a que todo acto se presume legítimo frente al orden jurídico; indicando que todo acto

---

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>185</sup> Pérez Dayán, Alberto *Teoría General del Acto Administrativo*, Porrúa, México, 2014 p. 62.

administrativo se ha emitido conforme a derecho. De esta manera se permite que la función ejecutiva del Estado se lleve a cabo sin interrupciones. La ausencia de esta presunción podría implicar que todos los actos son inválidos al momento de su expedición y por lo tanto se requeriría de su validación por otra autoridad pública para poder hacerlos efectivos, lo cual significaría un gasto de recursos innecesario<sup>186</sup>.

Esta presunción está plasmada, en lo referente a los actos administrativos de índole fiscal, en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, (CFF en adelante) el cual prevé lo siguiente:

Artículo 68.- Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho.<sup>187</sup>

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA en adelante) recoge la presunción de validez en el artículo 8, esta vez en lo referente a los actos administrativos de materias diferentes a la fiscal. Dicho artículo prevé siguiente:

Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.<sup>188</sup>

La presunción de validez, funciona como una presunción *iuris tantum* (admite prueba en contrario), de tal manera que el orden jurídico mexicano acepta la posibilidad de que existan actos administrativos viciados y otorga a aquellas personas que se vean afectados por estos de diversos medios de defensa para combatir los actos administrativos defectuosos. La siguiente tesis refuerza de manera positiva lo que se ha planteado con respecto a la presunción de validez. De

---

<sup>186</sup> *Idem*.

<sup>187</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 68.

<sup>188</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 8º.

notar que este criterio no ha sido revocado por uno nuevo y por lo tanto sigue siendo vigente.

#### REVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

[...] el acto administrativo no puede decirse que tenga el carácter y la autoridad de cosa juzgada, ya una vez realizado, solamente tiene una presunción de validez, una presunción de legitimidad; pero la finalidad con la cual se realizan estos dos actos es diferente, el acto administrativo se realiza para dar satisfacción a intereses sociales, siempre variables, y, en cambio, la sentencia judicial se dicta para establecer el orden jurídico y evitar la anarquía en un estado civilizado, pudiendo llegarse a la conclusión de que tanto el acto administrativo, como la sentencia judicial, tiene presunción de legitimidad, pero la presunción de validez y legitimidad del acto administrativo, es *juris tantum*, y la presunción de validez y legitimidad de la sentencia judicial es *juris et de jure*, y, por tanto, el primero admite prueba en contrario, siendo excepcionalmente, revocable (Tesis 327474).<sup>189</sup>

Esta tesis confirma lo que se había planteado sobre la presunción de validez. Si un acto no se presumiera válido entonces se necesitaría la declaración de validez de un juez cada vez que se expidiera un acto, lo cual imposibilitaría el ejercicio de la función administrativa al Estado. No obstante, el acto no es algo irrevocable y se puede dejar invalidar por un juez si existen pruebas que así lo demuestren.

Con respecto a la segunda característica, *la ejecutoriedad del acto administrativo*; esta toma como fundamento la idea de que debiendo la ley recibir ejecución, la administración pública se perfila como el ente jurídicamente competente y capaz para poner en ejercicio la voluntad del legislador, realizando de manera palpable el supuesto hipotético de la norma.<sup>190</sup> Aunque los individuos están

---

<sup>189</sup> Tesis 327474, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXI, febrero de 1932, p. 6551.

<sup>190</sup> Cfr. Pérez Dayán, Alberto *Op. cit.* p. 68.

obligados a cumplir las normas y resoluciones administrativas, las autoridades pueden imponerse y ejecutarlas por sí mismas aún en contra de la voluntad de los individuos, haciendo uso de todos los medios que tiene a su disposición.<sup>191</sup>

La tercera característica de los actos administrativos es *la firmeza administrativa*. Esta es la característica del acto que no lo hace susceptible de modificación alguna por operación de algún mecanismo de autocontrol en sede administrativa. Cuando la ley que rija un determinado tipo de acto administrativo no establezca en favor de los gobernados algún medio de defensa para su impugnación en sede administrativa, el acto será inmediatamente firme.<sup>192</sup>

Respecto a los elementos del acto administrativo, se puede dividir este tema en dos vertientes los elementos de índole teórica y los elementos jurídicos, entendiendo a los primeros como aquellos explorados en la doctrina y los segundos como aquellos que están plasmados en la legislación. No son categorías excluyentes puesto que se verá más adelante que los conceptos explorados en la doctrina tienen una correspondencia casi directa con la legislación vigente. Su separación por parte del autor del presente estudio se debe a que facilita la visualización de cada uno.

Comenzando con los elementos de índole teórica, Luis José Béjar identifica tres elementos esenciales. El elemento subjetivo, el elemento formal, el elemento objetivo y el elemento teleológico.

El elemento subjetivo hace referencia a la presencia de sujetos que cuentan con características inherentes a ellos. Obviando al particular, quien actúa como sujeto pasivo en el acto administrativo y como se ha visto con anterioridad, en el sentido estricto el acto administrativo es emitido por la administración pública o mejor dicho un órgano de la administración pública. Luis Béjar recoge las posturas de numerosos autores para mencionar cuales son los requisitos que debe tener este sujeto activo en el acto administrativo. El primero es la competencia; esta nace por

---

<sup>191</sup> Tron-Petit, Jean y Ortiz, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, 5º ed., Porrúa, México, 2015, p.72.

<sup>192</sup> *Ibidem* p.73.

disposición legal expresa y es obligatoria para la autoridad administrativa. Esta a su vez se distribuye bajo tres criterios; por razón de territorio, materia y grado.<sup>193</sup> Un acto que no contenga estos tres criterios estará viciado por incompetencia. Otro aspecto que identifica este autor es la investidura del servidor público que emite el acto, la cual debe de cumplir con las formalidades necesarias para legitimar al individuo a emitir un acto administrativo<sup>194</sup>. Se pueden visualizar estos dos aspectos del elemento subjetivo en el artículo 3º, fracción primera de la LFPA, la cual prevé lo siguiente:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo<sup>195</sup>

El elemento formal por otra parte, hace referencia al procedimiento de elaboración del acto y la forma de manifestación del mismo. Béjar menciona que este elemento consiste en los requisitos legales que debe cumplir el acto administrativo para que sea válido y eficaz, identificando tres tipos de elementos formales: el procedimiento, la forma en sentido estricto y la motivación<sup>196</sup>.

En cuanto al procedimiento, se refiere a un presupuesto que garantice que la administración pública ha realizado todos los pasos exigidos para la emisión de un acto. La finalidad de realizar estos pasos es garantizar la protección de los derechos del particular.<sup>197</sup> Este elemento, se puede apreciar en la fracción VIII del artículo tercero de la ya citada LFPA.

Artículo 3.-

[...]

---

<sup>193</sup> Béjar, Luis, *El acto administrativo y su finalidad*, Porrúa, México, 2018, pp.18 – 20.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>195</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Artículo 3º.

<sup>196</sup> Béjar Luis, *Op. Cit.* p. 24.

<sup>197</sup> *Cfr.* Béjar Luis *Op. Cit.*, p. 24.

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley.

En cuanto a la forma en sentido estricto se hace referencia a la manera en que se manifiesta un acto administrativo, sin confundirlo con el fondo del mismo, puesto que el fondo es el contenido del acto<sup>198</sup>. La forma predominante es la escrita, aunque existen otras formas de exteriorizar un acto como lo es la forma oral, basada en órdenes verbales y que casi exclusivamente se lleva a cabo al interior de la administración pública. Se puede observar en la fracción IV de la LFPA la forma en sentido estricto del acto:

Artículo 3.-

[...]

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

El elemento objetivo, hace referencia al contenido del acto. Béjar citando a Miguel Marienhoff menciona que el contenido consiste en la resolución que emite la autoridad, siendo esto lo que diferencia a un acto de otro. Los elementos objetivos del acto son la licitud (que hace referencia al sometimiento del acto al orden jurídico), la posibilidad (el acto debe ser viable fácticamente) y la certeza (el acto debe tener un objeto determinado o determinable)<sup>199</sup>. Este elemento objetivo se puede apreciar en la fracción II del artículo 3º de la LFPA:

Artículo 3.-

[...]

II. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 29 – 31.

El último de los elementos, el elemento teleológico es la finalidad del acto administrativo. ¿Cuál es la finalidad que se persigue cuando se emite un acto administrativo? Béjar resume la finalidad como el objeto que persigue la norma creadora de la potestad administrativa. Es decir, el aparato administrativo tiene una razón de servir a los intereses generales y por tanto la norma le confiere una potestad que tiene como único objetivo servir a dicho fin<sup>200</sup>. La finalidad, prosigue este autor, debe de estar relacionada con los demás elementos de tal forma que si no existe una perfecta armonización entre este y los demás elementos el acto es inválido.<sup>201</sup>

La finalidad del acto, queda plasmada en la fracción tercera del artículo 3º de la LFPA, el cual prevé lo siguiente:

Artículo 3.-

[...]

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

Como se ha visto en apartados anteriores la finalidad última del Estado es salvaguardar el interés público y el bien común, siendo el acto administrativo la herramienta que utiliza el Estado para aplicar las normas administrativas a los particulares de forma individual. Las normas, aunque tienen contenido muy diverso (con motivo de la especialización en la materia administrativa) persiguen a grandes rasgos los mismos fines y se puede advertir una secuencia teleológica en la cual cada acto administrativo contribuye en pequeña medida a la consecución de estos fines, los cuales vale la pena recordar son indeterminados y por ende sus alcances son definidos por quien esté a cargo de interpretarlos. Por todo lo anterior, los actos administrativos deben de cumplir con todos los requisitos y elementos que la ley exige, de lo contrario se vulnera el fin último del Estado. Es entonces que se puede

---

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>201</sup> *Ibidem* p. 34.

apreciar la importancia del juicio de lesividad que permite enmendar los errores que ha cometido el mismo Estado a través de los órganos y servidores públicos en aras de la protección de intereses superiores.

## **2.4 Finalidad del juicio de lesividad fiscal**

Aunado a lo señalado en el apartado anterior, en materia fiscal, el juicio de lesividad tiene una finalidad que va más allá de proveer al Estado de una herramienta procesal para enmendar los errores que cometen los servidores públicos. Esta finalidad está relacionada con los fines económicos del Estado.

Una mala interpretación de las normas impositivas por parte de las autoridades se traduce en el otorgamiento de un beneficio indebido a los particulares. Este beneficio indebido puede estar expresado en términos monetarios, lo cual significa que el particular receptor de dicho beneficio dispondrá de cantidades que no solo no merece tener, sino que deberían pertenecer al Estado. Al verse privado de recursos económicos se vulnera, (aun cuando el monto de lo indebido sea pequeño) la capacidad del Estado de cumplir las finalidades que tiene, en especial en materia económica, para ello cabe resaltar cuales son estas finalidades, mismas que están recogidas en la constitución.

### **2.4.1 Finalidades económicas del Estado Mexicano**

En México, la Constitución recoge numerosas normas que establecen las directrices bajo las cuales debe operar el sistema económico. Estas normas han ido surgiendo y se han ampliado como respuesta a los cambios políticos y sociales que han ocurrido a lo largo del siglo pasado. El objetivo de tener un modelo económico constitucionalizado es alcanzar no solo una igualdad ante la ley entre las personas, sino también una igualdad material que garantice un mínimo vital para la satisfacción del proyecto de vida de todos los individuos.<sup>202</sup>

Este modelo económico constitucionalizado, de acuerdo con Adán Maldonado, se puede dividir en dos, un *núcleo duro* y las *normas complementarias*

---

<sup>202</sup> Cfr. Maldonado, Adán, "El capítulo económico de la Constitución y el bloque de constitucionalidad en México", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Alemania, Año 23, 2017, p.505.



que conforman el bloque de regularidad en materia económica.<sup>203</sup> El núcleo duro se conforma por los artículos 3, 4, 5, 25 párrafos tercero y quinto, 26, 27, 28, y 123 apartado A, fracciones VI, IX, XII, XXI, apartado B, fracción XII, todos ellos de la Constitución. Por otra parte, las normas complementarias están compuestas por los artículos 31 fracción IV, 49, 73 fracciones VIII, XXIX – D XXIX-E, XXIX-F, XXIX-W, 74 fracciones IV, VI y VII, 79, 89, 115 fracción IV, 117, 118, 131 y 134 de la Constitución. En su conjunto, estas normas se pueden dividir en cinco rubros: a) régimen laboral b) régimen agrario y ejidal c) régimen de los bienes públicos d) régimen fiscal, financiero y presupuestario y f) planeación Federal y Estatal.<sup>204</sup>

Como se puede advertir, no todas las normas del capítulo económico tienen una correlación directa con el juicio de lesividad; incluso, a primera vista algunas parecen ni siquiera estar relacionadas con la materia económica. Como ejemplo de lo anterior, el artículo 4 prevé entre otras cosas la igualdad de sexos, acceso a la salud y el disfrute de una vivienda digna. Para lograr correlacionar estos preceptos constitucionales con la economía, debe tomarse en consideración el principio de interdependencia.

De acuerdo con Luis Vázquez la *interdependencia* se refiere a que el disfrute de un derecho o de un grupo de derechos depende de la existencia de otros derechos de tal forma que la existencia de un solo derecho no puede entenderse plenamente hasta que se toman en consideración otros derechos que están vinculados entre sí.<sup>205</sup> En virtud de lo anterior, el sentido económico del artículo 4 constitucional solo se puede visualizar cuando se interpreta en conjunto con el artículo 123, puesto que este último establece las bases del derecho laboral y de seguridad social, que entre otras cosas, prevé la existencia de instituciones que garantizan el acceso a la salud y a una vivienda digna a los trabajadores. Llevando esta línea argumentativa al límite se puede llegar a observar que el régimen laboral

---

<sup>203</sup> *Idem* p. 508

<sup>204</sup> *Ibidem*

<sup>205</sup> *Cfr.* Vázquez, Luis y Serrano, Sandra, "Los principios de universalidad interdependencia indivisibilidad y progresividad apuntes para su aplicación práctica directa", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, p. 152 y 153.

tiene un impacto directo en el modelo económico, puesto que el estado del balance en las relaciones obrero-patronales es uno de los factores que puede fomentar u obstaculizar la inversión en distintas áreas productivas, lo cual repercute directamente con la economía nacional.

Volviendo al tema del juicio de lesividad en materia fiscal, las normas económicas constitucionales que tienen una relación directa son aquellas referentes al régimen fiscal, financiero y presupuestario y las normas sobre planeación Federal. De ellas, la norma que tiene la correlación más directa es el artículo 31 fracción IV. Este prevé la obligación de contribuir de todos los mexicanos al gasto público. Evidentemente cuando un particular recibe un beneficio indebido por parte de las autoridades fiscales, la persona incumple en parte el mandato constitucional puesto que el beneficio puede traducirse en un menor pago de impuestos. El juicio de lesividad en este caso sirve para corregir esa pequeña distorsión en el sistema jurídico al evitar que un contribuyente aporte una menor cantidad de lo que las leyes le exijan a una persona que está en los supuestos previstos por las leyes impositivas.

Retomando el principio de interdependencia, la protección del juicio de lesividad fiscal a la fracción IV del artículo 31 Constitucional repercute en el resto de las normas económicas referidas en el párrafo anterior, puesto que la recaudación de impuestos es uno de los indicadores que permite la elaboración del Presupuesto de Egresos y el correcto funcionamiento del Plan Nacional de Desarrollo. Aunado a lo anterior la mayor recaudación de impuestos permite el funcionamiento de las instituciones que el Estado usa para materializar sus fines. En virtud de lo anterior, el juicio de lesividad, permite el correcto funcionamiento del sistema económico al proteger de una forma más o menos directa las normas económicas del modelo constitucional mexicano.

## **2.5 El Juicio de lesividad y su utilidad al Estado**

La elección de los tópicos explorados a lo largo de este capítulo no fue aleatoria; haciendo un breve recuento se puede extraer los siguientes puntos clave:

- El Estado es una entidad jurídica que cuenta con una personalidad única que le permite actuar como autoridad o como particular dependiendo de la situación.
- La búsqueda del bien común es la finalidad del Estado, y para ello recurre a términos indeterminados tales como el interés público como forma de justificar sus acciones.
- Una de las formas en que el Estado manifiesta su voluntad es mediante la expedición de actos administrativos, los cuales deben cumplir ciertas características para que su eficacia y validez no sean objeto de controversia y permitan el cumplimiento de los fines que se esperan de este.

Al respecto cabe preguntar: ¿Cómo se relacionan estos tres temas con el término de interposición del juicio de lesividad?

El juicio contencioso administrativo es la vía jurisdiccional para combatir actos administrativos que vulneran los derechos de la parte actora. Tiene dos grandes géneros, el primero es el juicio de nulidad que es interpuesto por los particulares en un plazo de hasta treinta días y el segundo es el juicio de lesividad que es interpuesto por los órganos del Estado en un plazo de hasta cinco años. ¿Por qué la diferencia es tan grande? Retomando los puntos clave, esta diferencia de plazos para la interposición del juicio puede no solo obedecer a los fines planteados en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, sino que tiene sustento en el hecho de que el Estado tiene como finalidad proteger el bien común. Cuando el Estado emite un acto administrativo cuyo fondo es favorable al particular, el acto se presume válido, es decir, que ha sido emitido conforme a derecho y por ende se puede ejecutar inmediatamente. El acto además es firme y por ende no puede ser revocado por la misma autoridad que lo emitió. No obstante, si el acto administrativo no fue emitido siguiendo los preceptos legales que lo regulan, este podría otorgarle un beneficio indebido al particular.

En materia fiscal el beneficio indebido otorgado a un particular mediante un acto administrativo podría significar que el Estado capte menos recursos monetarios del contribuyente que ha recibido la resolución. La menor captación de recursos

económicos va en detrimento del bien común y el interés público porque el Estado está encargado de salvaguardar los intereses de la colectividad, en consecuencia, la eficacia de sus acciones va en función de los recursos que posee. Aun cuando la cantidad de recursos que no haya podido percibir sea diminuta, debe recordarse que el efecto cumulativo de la captación impositiva es una de las herramientas que permite al Estado allegarse de recursos.

El Estado en su función protectora de los intereses colectivos está obligando a cambiar el sentido de la actuación de quienes se opongan a dichos intereses mediante actos coactivos. El acto coactivo en caso de que exista una resolución que haya otorgado un beneficio indebido en materia fiscal es el juicio de lesividad. La autoridad fiscal no puede nulificar a *motu proprio* ese acto indebido y por ello debe acudir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que este se encargue de nulificar ese acto; permitiéndole con ello al Estado captar recursos que le ayudarán en la realización de sus fines,

El sometimiento de las autoridades fiscales a las autoridades jurisdiccionales implica que se salvaguarda el Estado de Derecho, puesto que ambas partes combaten la validez de la resolución lesiva en igualdad de condiciones. Aunque el particular con la decisión del tribunal se vea afectado por pagar lo que en principio no debería tener en su disposición, debe considerarse que el interés particular no debe prevalecer sobre el interés público y el juicio de lesividad, funciona como una herramienta que busca enmendar los errores que la administración pública ha cometido.

Esta afirmación no implica que las autoridades sean órganos ineficientes de los que se espere que cometan errores de forma continua y por ende necesiten de una herramienta a la cual recurrir. La emisión de actos administrativos depende de individuos cuya apreciación no es infalible y la posibilidad de que alguien emita un acto en el cual la apreciación de los hechos y las normas fue deficiente siempre estará presente. Incluso si la tasa de errores es extremadamente baja (por poner un ejemplo tal vez podría ser posible que solo una de cada diez mil resoluciones otorgue beneficios indebidos) cuando se considera los miles de resoluciones que

se emiten y el efecto acumulativo que pueden tener (en especial si se toma en consideración los efectos que se pudieron haber generado en los años previos a la interposición del juicio) es que se puede apreciar la importancia para la preservación del interés público del juicio de lesividad.

### CAPÍTULO III LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES EN EL JUICIO DE LESIVIDAD

En el capítulo anterior se exploró una postura que justifica el amplio término de interposición del juicio de lesividad a partir del análisis de temas como la personalidad del Estado y el bien común, los cuales tienen como propósito fundamental garantizar el correcto funcionamiento del Estado. No obstante, para poder determinar si el juicio de lesividad vulnera o no los intereses de los particulares, es necesario analizar aquellos derechos que pueden verse vulnerados por el amplio término de interposición de este juicio. Para ello se analizarán los principios de seguridad jurídica y el más novedoso (al menos para el sistema jurídico mexicano) principio de confianza legítima.

La seguridad jurídica es un derecho humano reconocido tanto en distintos cuerpos legales vigentes en México como en la doctrina. Antes de ahondar sobre este primer tema, cabe destacar que muchos autores nacionales denominan a los derechos humanos como derechos fundamentales, lo cual puede llevar a confusiones respecto a la idoneidad del término a utilizar; no obstante y hablando en términos muy generales, ambas locuciones hacen referencia al mismo tema, por lo cual en este estudio se hará uso de la denominación *derechos humanos*, debido a que esta es la forma más conocida y utilizada tanto por los operadores del derecho como por quienes son ajenos a esta ciencia; obviando pero no desconociendo el interesante debate que existe respecto al correcto uso de estos dos términos<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> En cuanto al debate sobre la idoneidad del término a utilizar para el tema de los *derechos humanos*, es recomendable leer un fragmento de la siguiente obra: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rubén Sánchez Gil, *El nuevo juicio de amparo*, México, Porrúa, 2014, pp. 3 – 7. Esto debido a que los autores hacen una breve reseña de este debate, (Existen obras más extensas de otros autores que tratan a detalle todas las vértices de esta discusión, por ejemplo *Los derechos fundamentales en México*, de Carbonell pero para no perder la prontitud del tema, la obra de Ferrer Mac Gregor y Sánchez Gil hacen un resumen sumamente práctico) donde mencionan que el término *derechos fundamentales* proviene de la doctrina europea de la posguerra, cuando numerosos Estados adoptaron esta denominación en sus constituciones. Los autores mencionan que es más apropiado usar el término *derechos fundamentales* sobre el de *derechos humanos*, puesto que la definición de la primera locución es: *derechos humanos constitucionalizados*. Al hablar de la aplicación de los derechos humanos en el sistema legal vigente, se debe remitir al artículo 1º constitucional; el cual hace referencia a aquellos derechos humanos de fuentes tanto nacionales como internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, es decir, el artículo 1º solo menciona los derechos humanos constitucionalizados, dejando fuera otros derechos humanos que al provenir de fuentes que no son vinculantes hacia el Estado Mexicano, no se consideran derechos fundamentales. De lo

Hecha la anterior aclaración, es conveniente abordar el tema de los derechos humanos, para lo cual se procederá a estudiar brevemente la definición de esta locución.

### 3.1 Algunas acotaciones sobre los Derechos Humanos

Tratar de definir lo que son los derechos humanos lleva a otro extenso debate jurídico debido a la gran cantidad de teorías que existen para clasificarlos y darles una base teórica. Parte de esta diversidad, en palabras de Hugo Ramírez y Pedro Pallares, se debe a que además de la ciencia jurídica múltiples disciplinas tales como la filosofía, la antropología, economía, etc. han aplicado y estudiado la idea *derechos humanos* en sus respectivos campos de conocimiento, de tal suerte que cada plano aporta elementos diferentes. Para ejemplificar la anterior afirmación se puede decir desde el punto de vista del positivismo jurídico, que los derechos humanos son aquellos que tienen ese reconocimiento explícito en el texto constitucional<sup>207</sup>; por otra parte, desde el punto de vista de la filosofía política, se considera que los derechos alcanzarán la categoría de derechos humanos cuando estos protejan los intereses más importantes de las personas, preservando aquellos bienes necesarios para desarrollar una vida digna<sup>208</sup>.

La multiplicidad de enfoques, continuando con Pallares y Ramírez ha dificultado la estandarización doctrinaria de los derechos humanos<sup>209</sup>. Norberto Bobbio respecto a la dispersión que existe entre las numerosas teorías sobre los derechos humanos ha mencionado que el problema sobre la fundamentación de los mismos es un problema resuelto y que la labor a realizar en este campo no es “saber cuáles ni cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean

---

anterior podemos concluir que todos los derechos fundamentales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son derechos fundamentales; de ahí que el término más adecuado sea el de *derechos fundamentales*.

<sup>207</sup> Carbonell Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 6º ed., México, Porrúa, 2019, p. 4

<sup>208</sup> *Ibidem* p. 5.

<sup>209</sup> Cfr. Ramírez García, Hugo y Pedro Pallares Yabur, *Derechos humanos*, México, Oxford, 2012 pp. 24 – 26.

continuamente violados.”<sup>210</sup> Se puede advertir en esta postura la existencia de cierto utilitarismo, pues en términos de Diego Farrell el utilitarismo prevé que lo bueno tiene prioridad sobre lo correcto, sosteniendo además que lo bueno es la felicidad<sup>211</sup>, de ahí que se puede inferir que la felicidad tiene prioridad sobre lo correcto. Bobbio al no abonar al continuo debate sobre la justificación y clasificación de los derechos humanos y mencionar que lo más importante sobre este tema es el garantizarlos, cae dentro de los postulados del utilitarismo, puesto que se observa en él que en lo que respecta a los derechos humanos la prioridad no es tener una clasificación correcta si no usarlos adecuadamente para evitar que sean vulnerados.

Es pertinente retomar el punto de vista de Bobbio para el presente estudio, puesto que analizar el tema de los derechos humanos a partir del debate sobre qué postura es más válida desviaría el centro de atención a un tema que puede estudiarse con mayor profundidad en otras obras; de tal suerte que para evitar perder el punto nodal de esta investigación, se seguirá adelante con algunas definiciones generales de los derechos humanos que puedan aplicarse a todos estos derechos y que además puedan entenderse sin necesidad de remitir al lector a alguna doctrina que limite los parámetros de la definición.

### **3.2 Definiciones sobre los Derechos Humanos**

Jesús Rodríguez ha escrito en el diccionario jurídico mexicano en la entrada Derechos Humanos la siguiente definición:

Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> Bobbio, Norberto, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, traducción de Jorge Binaghi, España, Gedisa, 2000, p.522.

<sup>211</sup> Farrell, Martín, “El utilitarismo en la filosofía del derecho”, en Fabra, Jorge y Spector, Ezequiel (coords.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, vol. III, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2015, p. 192.

<sup>212</sup> DERECHOS HUMANOS en *Diccionario jurídico mexicano*, t. III, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 223.



Esta definición, muestra varios elementos que deben resaltarse. El primero de estos es que los derechos humanos no se limitan a una sola materia, sino que se extienden a todos los ámbitos del actuar del ser humano en la sociedad. Segundo, no solo se limita a los derechos *per se*, sino que también abarca las garantías de los mismos; antes de pasar al tercer elemento, es conveniente realizar una pequeña acotación respecto a las garantías.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli las garantías son las prohibiciones o las obligaciones correspondientes a los derechos humanos, es decir, aquellas que ayudan a materializar el derecho subjetivo, sin el cual no serían verdaderos derechos y podrían reducirse a meros programas políticos.<sup>213</sup> En ese mismo sentido, Santiago Sastre menciona que las garantías son las técnicas empleadas para asegurar y dotar de eficacia algo que es considerado especialmente valioso<sup>214</sup>. Retomando el tercer y último elemento de la definición de derechos humanos que está plasmada en el diccionario jurídico mexicano, este es la concepción que se muestra de los derechos humanos; no desde una perspectiva meramente individualista, sino que se considera también una faceta colectiva de los mismos; un tema interesante del cual se volverá más adelante.

Volviendo a Luigi Ferrajoli, esta vez respecto a la definición de los derechos humanos (en su obra usa el término de derechos fundamentales), el autor menciona que estos son:

[...] todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar<sup>215</sup>.

Para comprender mejor esta definición, este mismo autor remite al lector a otros dos conceptos. El primero es el de *derecho subjetivo* el cual es en sus palabras

---

<sup>213</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, 6º ed., España, Trotta, 2009, p. 59.

<sup>214</sup> SASTRE, Santiago, 2000, "Derecho y garantías", *Jueces para la democracia*, España núm. 38, 2000, p. 47.

<sup>215</sup> *Ibidem* p. 37.

cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica. El segundo término es el de *status*, el cual es la condición de un sujeto prevista en una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.<sup>216</sup>

De esta definición, en compañía de las precisiones que el autor de la misma ofrece se pueden apreciar dos puntos. El primero es que al igual que la definición anterior se hace mención a la universalidad, puesto que estos derechos se diferenciarán de otros en la medida de que estos serán aplicables a todas las personas, lo cual a su vez permite aplicarlos a todas las materias. El segundo elemento entra en conflicto con la primera definición respecto a la faceta colectiva de los derechos humanos puesto que Ferrajoli concibe a estos derechos como aquellos que han sido adscritos a los seres humanos, siendo estos en términos jurídicos personas físicas, excluyendo a las personas morales.

Siguiendo este orden de ideas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU en adelante), respecto a los derechos humanos aporta el siguiente texto extraído de su portal oficial:

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna<sup>217</sup>.

Al igual que la definición proporcionada por Ferrajoli, se puede apreciar que la ONU concibe a los derechos humanos como derechos que únicamente pueden ser imputados a las personas como seres humanos sin distingo alguno, excluyendo

---

<sup>216</sup> *Idem*.

<sup>217</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Derechos Humanos, ¿Qué son los derechos humanos?*, <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>

nuevamente las colectividades que, sin embargo, sí están incluidas en la primera definición.

Otro organismo oficial, esta vez en el ámbito nacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH en adelante) al respecto de los derechos humanos proporciona la siguiente definición.

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción [...] Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.<sup>218</sup>

En esta definición se puede apreciar la adición de algunas características de los mismos en el segundo párrafo: la interrelación, interdependencia y la indivisibilidad. En el mismo portal se puede observar una breve explicación de lo que estos términos significan de forma muy general se puede mencionar que estos elementos hacen referencia a que todos los derechos humanos están ligados unos a otros y la privación de uno de estos derechos al individuo tiene repercusiones negativas en todos los demás derechos humanos que posee<sup>219</sup>.

Además de los elementos señalados; nuevamente se puede apreciar que se recoge la tendencia individualista de las anteriores dos definiciones, añadiendo un par de nuevos elementos, los cuales son la dignidad humana y el desarrollo integral de la persona. Ambos términos son subjetivos y al igual que el tema de los derechos

---

<sup>218</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

<sup>219</sup> *Idem*.

humanos se han generado numerosas teorías alrededor de ellos; teorías que pertenecen más al campo de la filosofía que del derecho.

Jorge Tapia, por ejemplo, hace una breve síntesis de lo que es la dignidad humana a través del estudio de numerosos autores como Habermas, Siches, etc. y de la síntesis que ofrece Tapia se puede apreciar que el significado de este término es bastante amplio y varía de acuerdo a la postura de cada autor<sup>220</sup>. No obstante, Tapia ofrece una visión más condensada y práctica de lo que es la dignidad humana, iniciando con el significado del vocablo dignidad. Dignidad proviene del latín *dignitas* y entre otras cosas, este término significa realzar, excelencia, merecer, etc.<sup>221</sup> Desde este punto y, como se ha mencionado, después de la revisión de numerosos autores, Tapia muestra un punto de convergencia entre las distintas posturas, el cual es que “la dignidad es un valor que tiene la persona por el simple hecho de serlo, y que ésta merece reconocimiento.”<sup>222</sup> Este autor sigue explicando al lector en su texto que, aunque algunos tratadistas mencionan que la dignidad es un valor intrínseco que no depende de valores externos, lo cierto es que se necesitan de algunos factores materiales para que la persona pueda satisfacer sus necesidades más básicas que le permitan lograr una superación personal.<sup>223</sup>

Respecto al punto de vista de Tapia sobre el valor intrínseco y los factores materiales de la dignidad humana, Marcelino González menciona que la dignidad humana tiene una doble dimensión. La primera es la dimensión interna que se expresa en el valor intrínseco de cada individuo el cual a la vez es inviolable y único, puesto que depende de la visión que cada individuo tenga de la dignidad<sup>224</sup>. La segunda dimensión es la externa y esta se compone de los derechos, aspiraciones y responsabilidades del individuo, además de los correlativos deberes hacia

---

<sup>220</sup> Cfr. Tapia, Jorge, “La dignidad humana, parte esencial en los derechos sociales”, *Derechos Fundamentales a Debate*, México, núm. 2, Agosto – noviembre 2016, [http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista\\_No2/ARTICULO-6-2.pdf](http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No2/ARTICULO-6-2.pdf), pp. 69 - 73

<sup>221</sup> Dignidad en *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, <https://dle.rae.es/dignidad?m=form>,

<sup>222</sup> Tapia, Jorge, *op. cit.* p. 72.

<sup>223</sup> *Idem.*

<sup>224</sup> González, Juan, 2016, “La dignidad humana”, *Academo Revista de investigación en ciencias sociales y humanidades*, Paraguay, Vol. 3 núm. 2, 2016, p. 13.

terceros<sup>225</sup>. Al apreciar en su conjunto las concepciones de Tapia y González, se puede concluir que la dignidad humana, si bien es algo que se basa en la concepción que tenga cada individuo sobre lo que es digno para sí mismo; también comprende derechos y obligaciones sin los cuales no puede asegurarse la dignidad de cada individuo. Surge una nueva cuestión en este punto ¿cómo puede asegurarse la dignidad humana y los derechos humanos de las personas?

La respuesta a esta interrogante no se encuentra explícitamente en las definiciones que se han explorado, pero se puede inferir al analizar cuidadosamente su contenido, en especial de las definiciones proporcionadas por organismos oficiales. Esto se debe a dos factores, el primero es que las definiciones hacen referencia a derechos universales. Para que un derecho alcance el estatus de universal debe estar consagrado en los máximos cuerpos legales, puesto que si estos estuvieran previstos en normas secundarias podrían tener un alcance limitado, protegiendo a un número limitado de personas. Solo el Estado a través de la función legislativa puede plasmarlos en dichos cuerpos legislativos. El segundo factor es que las definiciones hacen referencia también a derechos que por sus características ningún particular puede garantizar por sí mismo. Por citar un ejemplo, el derecho a la salud y a la educación son derechos que una persona privada podría, con sus propios recursos, garantizar a un número reducido de personas. La misma persona no podría garantizar a todos los habitantes de un núcleo poblacional y mucho menos de una zona geográfica el acceso a la educación o la salud. Nuevamente solo el Estado dispone de los recursos necesarios para garantizar los derechos humanos. Esto tiene como resultado la creación de una relación jurídica especial que sirve de vínculo entre los derechos humanos, el Estado y los particulares.

### **3.2.1 La relación jurídica en los derechos humanos**

El término relación jurídica proviene del derecho civil y de forma general se refiere a la relación entre el sujeto de una obligación y el titular de un derecho

---

<sup>225</sup> *Idem.*

subjetivo<sup>226</sup>. Rojina Villegas ahonda en este término considerándolo como un elemento complejo del derecho que se compone de la vinculación de otros elementos simples del derecho (sujetos y objetos) de tal forma que la combinación de estos elementos simples, actualizan la situación jurídica abstracta de la norma, transformándola en una situación concreta en el ámbito jurídico<sup>227</sup>. Desde este punto de vista es fácil establecer algunos vínculos entre los términos relación jurídica y derechos humanos, puesto que estos últimos al tratarse de prerrogativas, tienen un contenido normativo, debido a que establecen facultades u obligaciones a distintas personas. Por ello es conveniente abordar brevemente estos elementos (sujetos y objeto) desde la óptica de los derechos humanos.

### 3.2.1.1 Objeto

El objeto de la relación jurídica son las formas de conductas que están reguladas jurídicamente. Rojina Villegas identifica los siguientes objetos del derecho: Derechos subjetivos; deberes jurídicos; actos jurídicos; los hechos lícitos e ilícitos y las sanciones jurídicas.<sup>228</sup>

Los derechos humanos en el contexto de una relación jurídica se tratan de derechos subjetivos, en virtud de que estos son formas de conducta jurídicamente regulada que facultan a una persona (sujeto activo) para que haga, exija o impida algo en relación con otra (sujeto pasivo), la cual debe soportar la acción, la exigencia o el impedimento del sujeto activo.<sup>229</sup> Los derechos humanos reconocidos y vigentes en el sistema legal mexicano facultan a los sujetos activos (particulares) para exigir a los sujetos pasivos (el Estado) algo respecto de su esfera jurídica. Para ejemplificar lo anterior de manera simple, se puede citar el derecho a la educación; un derecho humano que faculta a los individuos solicitar al Estado la satisfacción de sus necesidades de educación básica, en los términos que marcan los cuerpos legales aplicables. Los derechos humanos, a la vez implican deberes jurídicos, en

---

<sup>226</sup> RELACIÓN JURÍDICA en *Diccionario jurídico mexicano*, t. VII, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 416.

<sup>227</sup> Cfr. Rojina, Rafael, "La relación jurídica y los objetos del derecho", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t- VIII, núm. 10, abril - junio de 1946, pp. 81-83.

<sup>228</sup> Rojina, Rafael, *Compendio de derecho civil*, 44 ed., t I, Porrúa, México, 2018, p.87.

<sup>229</sup> *Idem*.

el sentido de que los deberes constituyen un estado de sujeción del sujeto pasivo frente al sujeto activo, es decir, implican siempre una conducta especial que consiste en dar, hacer, no hacer o tolerar<sup>230</sup>. Partiendo del ejemplo anterior se puede apreciar claramente que el Estado como sujeto pasivo tiene la obligación de proporcionar educación básica a todos los individuos mexicanos.

### 3.2.1.2 Sujetos

El Sujeto, en términos jurídicos es una entidad a la que se le pueden imputar derechos y obligaciones; este término es equiparable al término de *persona*, en tanto que ambos términos describen *situaciones jurídicas complejas*<sup>231</sup>. En ese mismo sentido, Kelsen menciona que la persona es la unidad de un conjunto de obligaciones jurídicas y de derechos subjetivos; puesto que esas obligaciones jurídicas y esos derechos subjetivos son estatuidos por normas jurídicas<sup>232</sup>. En términos más simples, una persona (o sujeto) es una figura en la cual recaen derechos y obligaciones, convirtiéndose así en un centro de imputación objetiva<sup>233</sup>; esta figura de centro de imputación objetiva puede recaer en un individuo (persona física) o en una colectividad organizada de individuos (persona moral).

Como se ha podido observar en las definiciones sobre derechos humanos citadas en un apartado anterior, existe casi un consenso en que estos derechos son inherentes a los individuos por el simple hecho de serlos. También se pudo observar que estas excluyen la posibilidad de imputar derechos humanos a las colectividades. Surgen aquí dos cuestiones, la primera ¿las personas morales no pueden tener derechos humanos? Y la segunda ¿cómo se correlaciona esto con la materia fiscal y el juicio de lesividad?

Para contestar a la primera pregunta se debe remitir primero a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José, término que se usará en adelante) la cual reconoce desde el preámbulo los

---

<sup>230</sup> *Idem*.

<sup>231</sup> SUJETO en *Diccionario jurídico mexicano*, t. VIII, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 215.

<sup>232</sup> *Cfr.* Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16 ed., Porrúa, México, 2019, p. 183.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p.187.

derechos esenciales del hombre como individuo, sin hacer mención de las personas morales. En el artículo 1 del Pacto de San José se encuentra la siguiente precisión:

#### Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.<sup>234</sup>

Esta convención forma parte del bloque de constitucionalidad (que tiene su origen en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011) que unifica todos los tratados sobre derechos humanos y la constitución en un cuerpo que puede ser exigible a todos los actos que afecten la esfera de derechos de los particulares. Respecto al término *bloque de constitucionalidad*, César Astudillo menciona primeramente respecto a la locución *bloque*, que esta evoca la idea de solidez y unidad; algo que no puede ser dividido y que al ser vinculado con los derechos humanos les proporciona un valor constitucional común<sup>235</sup>, lo cual hace que el término bloque de constitucionalidad sea:

La unidad inescindible y permanente de derechos fundamentales de fuente constitucional e internacional reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano caracterizados por estar elevados al máximo rango normativo y, como consecuencia compartir el mismo valor constitucional, sin que ninguno de ellos tenga una preeminencia formal sobre los otros.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 1º.

<sup>235</sup> Cfr. Astudillo, César, "El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la suprema corte de justicia de la nación" en Carbonell, Miguel *et al.*, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, t. IV, vol. 1, México UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p.121.

<sup>236</sup> *Idem*.



No obstante, pese a que este bloque de constitucionalidad evoque a una unidad respecto a los derechos humanos, cuando se contrasta el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la Constitución en adelante) con el artículo 1º del Pacto de San José, se pueden observar algunas visiones opuestas:

Artículo 1º En los Estados Unidos Mexicanos todas las *personas* gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece<sup>237</sup>

En este artículo se habla de las personas, pero no se hace ninguna aclaración respecto a lo que debe entenderse por este término, dejándolo abierto a la interpretación del operador del derecho que deba usarlo, pudiendo éste referirse a personas físicas o morales. Esta interpretación amplia implicaría que las personas morales pueden ser titulares de derechos humanos. En este sentido, Jean Claude Tron Petit señala que la sustitución del término *individuo* por el de *persona* en el artículo 1º de la Constitución en la reforma de 2011 se debe a que las comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión realizaron la siguiente precisión:

Respecto al párrafo primero del artículo 1º constitucional, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente precisar que la incorporación del término “persona” propuesto desde la cámara de origen es adecuado, entendiéndolo por tal, a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable debe ampliarse a las personas jurídicas.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1º.

<sup>238</sup> Tron Petit, Jean y Ojeda, Fernando, “¿Son las personas jurídicas titulares de derechos humanos?”, *Personas jurídicas y derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p.30.

En aquel párrafo se puede apreciar claramente que la interpretación amplia, en la cual se pueden imputar derechos humanos a las personas morales es la que debe usarse. Esta aseveración encuentra un mayor fundamento cuando se compara con la visión kelseniana de la persona. Como se ha expuesto al inicio de este apartado una persona es una entidad a la que se le pueden imputar derechos y obligaciones, sin importar si esta entidad recae en un individuo o en una persona moral, puesto que el derecho sólo regula conductas humanas<sup>239</sup>. Una persona moral se constituye por una pluralidad de individuos que buscan un fin común y en consecuencia actúan para lograr dicho fin; esas actuaciones se materializan en actos que son susceptibles de ser regulados por el derecho. Bajo este razonamiento queda suficientemente claro que a una persona moral se le puedan imputar derechos humanos, pero esto da origen a otra cuestión interesante: ¿Cuáles Derechos Humanos se le pueden imputar a una persona moral?

Del análisis de la minuta de las comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión no se puede inferir exactamente cuáles derechos pueden ser imputados a las personas morales, puesto que esta menciona que persona es todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable debe ampliarse a las personas jurídicas; de ahí que el artículo 1º de la constitución pueda interpretarse de cualquiera de las dos siguientes formas:

Primera: En los Estados Unidos Mexicanos todos los *individuos* gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...]

Segunda: En los Estados Unidos Mexicanos todas las *personas morales* gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...]

---

<sup>239</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, op. cit. p.87.

Tomando la segunda forma de interpretación se puede advertir un problema, en virtud de que algunos derechos humanos son inaplicables a las personas morales, tales como el derecho al acceso a la salud o la libertad de creencia religiosa (salvo que se realice un ejercicio teórico amplio que tenga por objeto encontrar las similitudes entre estos derechos, por ejemplo, el acceso a la salud, con el funcionamiento de una persona moral, lo cual a primera vista parece inverosímil y ocioso). En ese orden de ideas y para aclarar un poco esta ambigüedad, la Suprema Corte ha emitido la siguiente jurisprudencia:

DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO. Si bien el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la tutela de derechos humanos a todas las personas, lo que comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, ello se circunscribe a los casos en que su condición de entes abstractos y ficción jurídica se los permita, ya que *es evidente que no pueden gozar de la totalidad de los derechos privativos del ser humano*, como ocurre con el derecho a la dignidad humana, del que derivan los diversos a la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes al ser humano como tal (Tesis 2a./J. 73/2017).<sup>240</sup>

Es interesante la frase que se ha resaltado, puesto que de forma tajante excluye la posibilidad de que todos los derechos humanos sean aplicables a las personas morales, haciendo un breve listado de aquellos que derivados de la dignidad humana no pueden aplicarse a las personas morales. Con ello queda claro que tratándose de algunos derechos no es posible imputárselos a las personas morales, pero, ¿cuál es el criterio para imputar derechos humanos a las personas

---

<sup>240</sup> Tesis 2a./J. 73/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 43, t. II, junio de 2017, p. 699, Énfasis añadido por el autor del estudio.

morales? Para responder a esta cuestión debe remitirse a la siguiente jurisprudencia:

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, *las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines*. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto (Tesis P./J. 1/2015).<sup>241</sup>

Antes de comentar el énfasis añadido a esta jurisprudencia, es necesario estudiarla en conjunto con la siguiente, para poder apreciar en su totalidad el argumento que se desprende de ambos criterios:

PERSONAS MORALES O JURÍDICAS. DEBEN GOZAR NO SÓLO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONSTITUIDOS POR

---

<sup>241</sup> Tesis P./J. 1/2015, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 16, t. I, marzo de 2015, p. 117, Énfasis añadido por el autor del estudio.

LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, Y DE LAS GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ENCAMINADOS A PROTEGER SU OBJETO SOCIAL, SINO TAMBIÉN DE AQUELLOS QUE APAREZCAN COMO MEDIO O INSTRUMENTO NECESARIO PARA LA CONSECUCIÓN DE LA FINALIDAD QUE PERSIGUEN. Las personas morales o jurídicas son sujetos protegidos por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que deben gozar de los derechos fundamentales constituidos por los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, *siempre y cuando sean acordes con la finalidad que persiguen, por estar encaminados a la protección de su objeto social, así como de aquellos que aparezcan como medio o instrumento necesario para la consecución de la finalidad referida.* Lo anterior es así, porque en la palabra "personas", para efectos del artículo indicado, no sólo se incluye a la persona física, o ser humano, sino también a la moral o jurídica, quien es la organización creada a partir de *la agrupación voluntaria de una pluralidad de personas físicas, con una finalidad común y una identidad propia y diferenciada que trasciende la de los individuos que la integran, dotada de órganos que expresan su voluntad independiente de la de sus miembros y de un patrimonio propio, separado del de sus integrantes, a la que el ordenamiento jurídico atribuye personalidad y, consecuentemente, reconoce capacidad para actuar en el tráfico jurídico, como sujeto independiente de derechos y obligaciones, [...]* (Tesis XXVI.5o. 2 K).<sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> Tesis XXVI.5o. 2 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, t. II, agosto de 2012, p. 1876, Énfasis añadido por el autor del estudio.

De la combinación de las dos jurisprudencias anteriores se puede encontrar el criterio para imputar derechos humanos a las personas morales. Primero, las personas morales sólo pueden gozar de los derechos humanos que resulten compatibles con su naturaleza y sus fines, lo cual simplifica el debate puesto que existen derechos humanos que simplemente no se pueden conciliarse con las características propias de una persona moral.

En la segunda jurisprudencia, además de recoger el mismo criterio de la primera jurisprudencia, se ofrece una justificación más a la posibilidad de imputar derechos humanos a las personas morales. Esta jurisprudencia menciona que una persona moral, en virtud de los órganos que la conforman y la legislación aplicable es una entidad que trasciende la voluntad individual de sus integrantes, (en términos kelsenianos forma un centro de imputación de derechos y obligaciones diferente de los individuos que la conforman), y por ello no pueden tratarse los derechos de una persona moral como una extensión de los derechos de las personas físicas que la crearon.

Acercando más los argumentos anteriores con la materia fiscal, puede afirmarse, en términos del artículo 7º de Ley del Impuesto sobre la Renta<sup>243</sup> que una persona moral constituida bajo la forma de una sociedad mercantil gozará de los derechos humanos necesarios para llevar a cabo el fin que está previsto en sus estatutos. El fin, no es otro más que la realización de un objeto lícito y dependiendo de este objeto se podrían imputar derechos humanos específicos a la sociedad mercantil. En otras palabras, no se podrían imputar los mismos derechos humanos a una sociedad mercantil cuyo objeto social sea la realización de procesos industriales, a otra sociedad cuyo objeto no tenga fines de lucro. No obstante, pueden identificarse algunos derechos humanos que serían aplicables a todas las

---

<sup>243</sup> *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, Artículo 7º. Cuando en esta Ley se haga mención a persona moral, se entienden comprendidas, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México.

personas morales, tales como el derecho a la propiedad, el derecho a la privacidad o el derecho a la seguridad jurídica, que será materia del siguiente apartado.

### **3.3 Seguridad Jurídica**

La seguridad jurídica es un concepto que engloba varios derechos y que en palabras de Miguel Carbonell guarda una clara relación con el Estado de Derecho. Esto se debe a que formalmente el Estado de Derecho se puede entender como el conjunto de normas de carácter fundamentalmente procedimental que los órganos públicos deben de respetar en su organización y funcionamiento internos y con su relación con los particulares<sup>244</sup>. Siendo este un concepto que engloba múltiples derechos, es necesario estudiar qué se entiende por seguridad jurídica y cuáles derechos engloba para después vincularlos con los particulares y el juicio de lesividad.

#### **3.3.1 Certeza jurídica y seguridad jurídica**

Antes de entrar de lleno al tema es necesario aclarar una duda que surge respecto al término de seguridad jurídica, puesto que este a veces es usado de forma indistinta con el término de certeza jurídica para hacer referencia al mismo tema. Sergio Azúa relata brevemente cuales son las diferencias entre ambos términos al señalar que la certeza jurídica consiste en el conocimiento que proporciona la ley para determinar los derechos que uno posee y en consecuencia el límite del actuar jurídico. Siguiendo ese sentido, la certeza jurídica consiste en un estado subjetivo de la persona que conoce su margen de actuación, sus limitantes y las consecuencias jurídicas de sus actos<sup>245</sup>.

Por otra parte, la seguridad jurídica se alcanza cuando una persona no solamente conoce sus posibilidades jurídicas, sino que también puede afirmar que el Estado lo respalda y que sus derechos pueden transformarse en realidades. De ahí que este autor concibe a la certeza como un paso previo a la seguridad jurídica, en donde una persona tiene la certeza jurídica desde el momento en que la norma

---

<sup>244</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 6º ed., México, Porrúa, 2019, p.585.

<sup>245</sup> Cfr. Azúa, Sergio *Los principios generales del derecho*, 7º ed., México, Porrúa, 2016, pp.150 – 153.

existe, estando esta norma al alcance de todas las demás personas. La seguridad jurídica se alcanzaría cuando una persona que tiene certeza jurídica pretende una forma de aplicación de la ley para obtener una consecuencia. En conclusión, ambos términos están ligados y uno antecede al otro, por lo cual se debería usar *certeza jurídica* cuando se tenga el conocimiento de los alcances de una norma y *seguridad jurídica* cuando se pretende accionar los mecanismos jurisdiccionales para lograr un resultado. En este estudio se hará uso del segundo término, en virtud de que la mayoría de los autores tanto nacionales como extranjeros lo utilizan, (a pesar que siguiendo la línea de pensamiento de Sergio Azúa, los autores usen seguridad jurídica para referirse a lo que es más parecido a la certeza jurídica)<sup>246</sup>.

### 3.3.2 Definición de seguridad jurídica

¿Qué se entiende por seguridad jurídica? En la entrada “Seguridad Jurídica” del Diccionario Jurídico Mexicano, Jorge Adame comienza explicando el sentido amplio del término seguridad, el cual indica la situación de sentirse seguro frente a un peligro. Este peligro, continúa el autor, puede variar dependiendo del contexto debido a que, en la vida social, todos los individuos necesitan tener la seguridad de que los demás miembros de la sociedad respetarán sus bienes y actuarán de determinada manera. Esto es lo que el autor denomina como seguridad jurídica. Para promover la sana convivencia de la sociedad, es necesario que existan medidas coactivas para asegurarse de que los individuos respetarán los bienes ajenos y que en caso de que no lo hagan exista una retribución al afectado<sup>247</sup>. Dicho en otros términos la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación<sup>248</sup>.

De la definición de Jorge Adame se puede apreciar que la seguridad jurídica es exigible al Estado, debido a que este tiene la obligación de proveer de los

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, p.155 – 157.

<sup>247</sup> *Cfr.* Seguridad Jurídica en *Diccionario jurídico mexicano*, t. VIII, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 98.

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 99.



mecanismos necesarios para asegurar la sana convivencia entre los distintos actores sociales. Eso no implica que estos derechos sean oponibles únicamente al Estado, en virtud de que también los particulares pueden vulnerar la esfera jurídica de otros particulares dentro de su actuar privado.

La seguridad jurídica tiene otro matiz en la obra de Ignacio Burgoa. Este autor le da un enfoque de obligación predominantemente oponible al Estado, en virtud de que concibe a la seguridad jurídica como “la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado, oponibles y exigibles al Estado, quienes tienen la obligación de acatarlos.”<sup>249</sup> Este mismo autor identifica estas obligaciones estatales como obligaciones de *índole activa*, es decir, el Estado está compelido a realizar actos tendientes a asegurar que se está cumpliendo con las condiciones y elementos necesarios para que la afectación que se genere en la esfera jurídica de los particulares sea válida.<sup>250</sup>

Miguel Carbonell, como se ha mencionado al inicio de esta sección, considera que el Estado de Derecho y la Seguridad Jurídica tienen una correlación amplia. Esta postura la comparte con Ignacio Burgoa, en virtud de que ambos encuentran una concurrencia entre la sujeción de los poderes Estatales al orden jurídico, lo cual es a grandes rasgos la definición de *Estado de Derecho* (Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho<sup>251</sup>) Las definiciones anteriores no muestran elementos destacables de la seguridad jurídica (salvo que es el Estado el que tiene el deber de garantizarlo) y como se ha mencionado anteriormente, este engloba varios derechos. Un autor español, Antonio Pérez Luño, ha identificado algunos principios que, en sus palabras, se pueden encontrar en todos los *ordenamientos jurídicos democráticos* (este autor también concibe la misma relación entre Estado de derecho y seguridad jurídica, que Carbonell y Burgoa), los cuales conviene estudiar brevemente.

---

<sup>249</sup> Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2018, p 504.

<sup>250</sup> *Ibidem* p. 505.

<sup>251</sup> Estado de Derecho en *Diccionario jurídico mexicano*, t. IV, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 110.

### 3.3.3 Principios de la seguridad jurídica

Los principios que lista Antonio Pérez Luño son los de *Lege Promulgata*; *Lege Manifesta*, *Lege Plena*; *Lege Stricta*; *Lege Previa* y *Lege Perpetua*, de los cuales se hará una breve explicación<sup>252</sup>.

Respecto al primer principio, *lege promulgata*, este hace referencia a la promulgación de una norma jurídica, en los términos que establece el orden jurídico para que esta sea conocida y aplicada por todos los destinatarios.

El segundo de los principios, *lege manifesta*, implica que las normas deben de ser claras y comprensibles para que se pueda establecer con precisión las consecuencias jurídicas de su aplicación.

El tercer principio, *lege plena*, significa que todas las consecuencias jurídicas de una norma deben de estar previstas en un texto normativo, para la imputación de obligaciones cuando se actualicen los supuestos de la norma. Si no están previstas algunas consecuencias jurídicas cuando se realiza una conducta, esta no tendrá consecuencias jurídicas que afecten a la persona que las realizó.

El cuarto de los principios, *lege stricta* menciona que algunas conductas solo pueden ser reguladas mediante ciertos tipos de normas. Un ejemplo simple de este principio es la facultad de creación de impuestos. Al depender del poder legislativo implica que los impuestos solo pueden estar previstos en leyes y, por lo tanto, un nuevo impuesto no podría ser creado, digamos, por un acuerdo del consejo de la judicatura del poder judicial de la federación.

El quinto de los principios, *lege previa*, hace referencia a la imposibilidad de que una norma regule actos previos a su entrada en vigor. Las normas solo pueden regular actos a futuro.

El último principio, *lege perpetua*, se entiende como la estabilidad de las normas. Las normas para ser efectivas deben de permanecer sin cambios en la medida de lo posible, puesto que cambiar continuamente una norma tiene como

---

<sup>252</sup> Cfr. Pérez, Antonio, *La seguridad jurídica*, 2º ed., España, Ariel, 1994, pp. 23 – 27.

consecuencia una falta de cumplimiento debido a la incertidumbre entre los destinatarios de la misma, lo cual va en contra de lo que la norma tendría por objetivo, que es regular una conducta.

### **3.4. Seguridad jurídica, los derechos aplicables al juicio de lesividad**

Habiendo analizado ya las generalidades de la seguridad jurídica, es conveniente acercarse a este tema al juicio de lesividad. El juicio de lesividad es una figura procesal y por lo tanto deben estudiarse aquellos derechos humanos de seguridad jurídica aplicables a todos los procesos jurisdiccionales, de ahí que algunos derechos que se engloban dentro de la seguridad jurídica, (tales como el derecho a la petición), no sea necesario retomarlos. Aquellos derechos que conviene rescatar son los contenidos en los artículos 14 párrafos primero y segundo; artículo 16 primer párrafo y el artículo 17 de la Constitución. Esta limitación ulterior a estudiar determinados párrafos, se debe a que estos artículos prevén múltiples derechos en su redacción, por lo cual hacer un análisis de cada uno de ellos no abonaría al tema del presente estudio.

#### **3.4.1 Artículo 14 Constitucional primer párrafo**

Este artículo junto con el 16 es sumamente importante en el orden constitucional mexicano, puesto que ambos proveen al particular, en palabras de Ignacio Burgoa, de una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho<sup>253</sup>. El primer párrafo del artículo 14 prevé lo siguiente:

Artículo 14.

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna<sup>254</sup>.

Este párrafo prevé la irretroactividad de las leyes, surgiendo una interrogante ¿Cuál es la vinculación de este párrafo con el juicio de lesividad? Para responder a esa pregunta debe remitirse a lo que plantea Burgoa sobre cuándo se considera

---

<sup>253</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.* p. 505.

<sup>254</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 14.

que una ley es retroactiva y cuando causa un perjuicio. Este principio de irretroactividad prevé que toda disposición legal debe normar acontecimientos que ocurran con posterioridad a su fecha de promulgación. Desde un plano teórico no hay problemas en entender su alcance, no obstante, en el mundo real hay múltiples actos jurídicos cuyos efectos se alargan en el tiempo, proporcionando al particular un beneficio que puede tener un tratamiento distinto cuando se promulga otra norma lo cual afectaría los derechos adquiridos. ¿Es ese entonces un caso de retroactividad de la norma?

Para solucionar este tipo de problemas de interpretación Burgoa menciona que es menester estudiar la situación concreta para determinar si hay o no irretroactividad en la aplicación de una norma<sup>255</sup>. En el caso del juicio de lesividad, se está en una situación en la cual una norma se aplica con efectos aparentemente retroactivos, debido a que la resolución dada por las autoridades fiscales que otorga un beneficio al particular puede ser combatida por la misma autoridad en un plazo de cinco años. Si se confronta esta situación con la teoría de los derechos adquiridos, que a grandes rasgos prevé que “el hombre que goza de un derecho subjetivo reconocido por la ley no puede ser privado por una ley nueva”<sup>256</sup> sería aparentemente claro que el juicio de lesividad es una especie de norma retroactiva. Lo anterior se debe a que esta teoría contempla que los derechos adquiridos han entrado al patrimonio del individuo, al formar parte de él, en principio no podrían serle arrebatados. Sin embargo, el punto de vista planteado es erróneo porque el juicio de lesividad al estar previsto en las leyes que tiene un término de interposición de cinco años, transforma el carácter de todas las resoluciones favorables que se puedan obtener por cualquier acto de la administración pública federal; de tal suerte que estas resoluciones favorables no son derechos adquiridos, sino que son *derechos condicionales*.

Paul Roubier explica que los derechos condicionales son derechos que dependen de un acontecimiento futuro e incierto y no pueden entrar al patrimonio

---

<sup>255</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 513.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 508.

de los particulares hasta que no se realice tal acontecimiento<sup>257</sup>. En ese orden de ideas los beneficios que cualquier resolución administrativa otorga a un particular son derechos condicionales que no pasan a ser derechos adquiridos hasta que transcurra el tiempo que la autoridad tiene para combatirlos vía juicio de lesividad, o lo que es igual todo beneficio es un derecho condicional hasta que han transcurrido cinco años y un día. Esto termina por zanjar el asunto de la retroactividad del juicio de lesividad con un rotundo no. El juicio de lesividad no es una forma de aplicación retroactiva de las normas.

### 3.4.2 Artículo 14 Constitucional segundo párrafo

Ahora es turno de analizar el segundo párrafo del artículo 14 constitucional en relación al juicio de lesividad. Este párrafo prevé lo siguiente:

Artículo 14

[...]

Nadie podrá ser privado 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<sup>258</sup>.

Este párrafo muestra un par de elementos que deben ser resaltados. El primero de estos es el vocablo *nadie*. Por esta locución puede inferirse que se refiere a todas las personas; personas entendido como un concepto amplio que engloba a las personas físicas y morales como ya se ha visto en el análisis del artículo 1º de la constitución en un apartado anterior. De ahí se obtiene que ninguna persona (física o moral) puede ser privada de su libertad<sup>259</sup>, propiedades posesiones o derechos... sino mediante juicio.

---

<sup>257</sup>Roubier Paul, Los conflictos de los derechos en el tiempo, citado en Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41º ed., México, Porrúa, 2018, p. 509.

<sup>258</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 14.

<sup>259</sup> La libertad siendo un derecho humano puede ser imputable a las personas morales, pero entendiéndolo como un concepto amplio. Cuando se lee el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, es evidente que se refiere a la libertad como un estado en el cual una persona no está

El segundo elemento es el vocablo *privar*. Por privar debe entenderse que se hace referencia a un *acto privativo*. Los actos privativos, explica Carbonell, son aquellos que producen una disminución, menoscabo o supresión definitiva del derecho de un gobernado<sup>260</sup>. La Suprema Corte por otra parte, ha establecido en la siguiente jurisprudencia, que es lo que debe entenderse por tal concepto:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.

[...] Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que *son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado*, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. [...] (Tesis P./J. 40/96)<sup>261</sup>

Queda claro de la revisión de las posturas de Carbonell y la Suprema Corte que los actos privativos en términos muy generales vulneran de alguna forma los derechos de un particular. Con los anteriores dos elementos, puede realizarse una aproximación al juicio de lesividad:

La autoridad tiene como objetivo consumir un acto privativo, en el sentido de que esta trata de menoscabar los beneficios que se le han otorgado indebidamente al particular mediante una resolución administrativa. La única forma que la autoridad

---

bajo una pena privativa de la misma. Sin embargo, la libertad puede entenderse como la facultad para realizar todo lo que se desea hacer. En el caso de una persona moral la libertad sería la facultad para realizar cualquier objeto que una persona moral tenga en sus estatutos.

<sup>260</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.* p. 654.

<sup>261</sup> Tesis P./J. 40/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, julio de 1996, p. 5. Énfasis añadido por el autor del estudio, la segunda parte de esta jurisprudencia será retomada en el siguiente apartado.

tiene de realizar esto es mediante un juicio promovido ante tribunales preexistentes, siguiendo las formas legales necesarias. La herramienta que tiene para consumir el acto privativo es el juicio de lesividad. Nuevamente se puede advertir fácilmente que no hay conflictos entre el segundo párrafo del artículo 14 constitucional y el juicio de lesividad, salvo que el juicio tenga vicios en el procedimiento, pero eso es otro tema.

### **3.4.3. Artículo 16 Constitucional primer párrafo**

El segundo párrafo del artículo 14 está íntimamente ligado al primer párrafo del artículo 16. Este último al establecer distintos conceptos debe analizarse por separado. Este artículo prevé lo siguiente:

Artículo 16. 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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.<sup>262</sup>

El primer párrafo del artículo 16, a diferencia del artículo 14 menciona los actos de molestia, los cuales son diferentes de los actos privativos. Para entender la diferencia debe remitirse a la Suprema Corte y a la jurisprudencia que ya se ha citado en el apartado anterior:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

[...]

En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos

---

<sup>262</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16.

que los actos privativos, pues *sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos*, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. (Tesis P./J. 40/96).<sup>263</sup>

Nuevamente queda claro que los actos de molestia restringen de manera provisional un derecho, con el fin proteger determinados bienes jurídicos. Asociando lo anterior al juicio de lesividad en materia fiscal, se puede inferir que este juicio no es un acto de molestia, sino que es un acto privativo, debido a que los efectos del juicio serán permanentes. La sentencia en el juicio declarará la nulidad de la resolución administrativa y con ello se suprimirá permanentemente un derecho del particular. De ahí que sea incorrecto asociar, como hacen algunos autores, al juicio de lesividad con el artículo 16, puesto que los actos privativos están contemplados en el artículo 14.

Pero no es el punto anterior lo más importante de este artículo con respecto al juicio de lesividad; lo verdaderamente importante, son los requisitos que establece respecto del procedimiento para el acto de molestia, mismos que son aplicables a la universalidad de los actos administrativos: la fundamentación y la motivación. Estos deben de ser considerados al momento de expedir la resolución administrativa que ha otorgado un beneficio indebido; pero el tema del acto administrativo ha sido tratado con mayor amplitud en el capítulo anterior, por lo cual solo es menester recurrir al capítulo anterior para apreciar una explicación más detallada del acto administrativo en relación al juicio de lesividad.

#### **3.4.4 Artículo 17 Constitucional**

El artículo 17 es otro de los artículos que salta a la vista cuando se explora el juicio de lesividad desde la perspectiva de los particulares, puesto que este artículo

---

<sup>263</sup> Tesis P./J. 40/96, *op. cit.*, Énfasis añadido por el autor del estudio.



prohíbe la autotutela, un término que puede vincularse de cierta forma con el juicio de lesividad.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales<sup>264</sup>.

El primer párrafo de este artículo, como ya se había adelantado prohíbe la autotutela, es decir, que las personas puedan aplicar justicia por sí mismas. Esto se debe a que toda persona tiene que acudir a las autoridades y seguir los procesos que el Estado ha establecido para que se puedan dirimir las controversias. De esta forma se preserva el orden público y se evita que la sociedad en general vuelva a los medios violentos de antaño.

El segundo párrafo de este artículo, correlacionado con el anterior, prevé el derecho de acceso a la justicia. Esto se debe a que en el Estado de Derecho moderno los individuos deciden ya no recurrir a la violencia para hacer valer sus pretensiones. En vez de eso acuden a un tercero imparcial que les brinde una solución. Este derecho garantizado por el Estado debe de ser proporcionado de forma expedita, gratuita e imparcial.

Al inicio de esta sección se mencionó que este artículo venía a la mente cuando se exploraba el juicio de lesividad, debido a que una autoridad estatal, la que emitió la resolución administrativa favorable, es la que interpone el juicio en contra del particular; y es otra autoridad estatal la encargada de resolver la controversia planteada, es decir, aparentemente el Estado se aplica justicia a sí mismo. Esa aseveración es incorrecta, puesto que ambas autoridades tienen facultades y atributos distintos que les permite actuar como entidades separadas,

---

<sup>264</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 17.

de tal suerte que las cualidades de juzgador y juzgado no se reúnen en la misma autoridad.

Los tres artículos que se han analizado con respecto al juicio de lesividad llevan a la misma conclusión general:

Este juicio es una figura válida que no afecta los derechos de los particulares, puesto que se ajusta a todos los preceptos constitucionales, de tal forma que los derechos humanos de los gobernados quedan resguardados, La autoridad que emitió la resolución administrativa, está compelida a salvaguardar el Estado de Derecho y por ende debe someterse a otra autoridad estatal, de carácter jurisdiccional para que esta dirima la controversia, a sabiendas que esta puede fallar a favor del particular.

Sólo hay un tema que sigue generando debate, el cual es el plazo de interposición del juicio. Cinco años es excesivo para los particulares. Para ello hay que elaborar un pequeño ejercicio teórico: un particular que ha recibido una resolución que le otorga un beneficio indebido, percibiría recursos económicos adicionales que le permitirán llevar a cabo un plan de negocios diferente. Pasados algunos años desde que el particular recibió la resolución favorable, no resultaría extraño que esta persona decidiera disponer libremente de la totalidad de sus recursos, puesto que tendría la certeza de que las resoluciones que emite la autoridad fiscal no están viciadas. Además, el tiempo transcurrido desde la emisión de la resolución, sin que esta haya sido combatida por la autoridad, abonaría a dicha confianza. Cuando la resolución finalmente es combatida por la autoridad, el esquema que el particular ha elaborado podría verse afectado; tal vez incluso de forma grave, puesto que la persona ha formado expectativas respecto de dichos recursos, los cuales al verse frustrados podrían afectar la operación del particular. Esto es lo que se conoce en la doctrina como confianza legítima.

## 3.5 Confianza Legítima

### 3.5.1 Generalidades del principio de confianza legítima

La confianza legítima<sup>265</sup> es un concepto relativamente nuevo en el orden jurídico nacional, debido a que no es sino hasta hace algunos años que el Poder Judicial lo ha recogido en algunas tesis y jurisprudencias. No obstante, el principio de confianza legítima se puede encontrar aplicado en la doctrina europea al menos desde los años cincuenta<sup>266</sup>, surgiendo a partir de la teoría alemana sobre la limitación de la anulación y revocación de los actos administrativos encabezada por Otto Mayer y Fritz Fleiner.<sup>267</sup>

De acuerdo con Pedro Coviello, el término de confianza legítima deriva de la palabra alemana *Vertrauensschutz*, que significa *protección de la confianza*. Posteriormente la doctrina española y francesa agregaron el término *legítima* para entenderse como protección de la confianza legítima o simplemente confianza legítima<sup>268</sup>. Este mismo autor explica que el principio de confianza legítima no versa precisamente sobre la revocación de actos irregulares (puesto que el principio de legalidad no permite que estos subsistan) sino en los efectos de la revocación de estos actos a los particulares, más precisamente si estos deben de tener efectos retroactivos o no.<sup>269</sup> Para entender el porqué de la existencia o no de los efectos retroactivos en la revocación de los actos, es necesario revisar brevemente la historia del origen de este principio.

El principio de confianza legítima como un derecho oponible a la autoridad surge con la sentencia de 14 de noviembre de 1956 del Tribunal Contencioso-

---

<sup>265</sup> Antes de seguir con el análisis de este principio, es menester hacer la aclaración de que la confianza legítima no debe de ser entendida como un principio oponible únicamente contra actos de la administración pública, sino que también puede aplicarse contra los actos legislativos, lo que trae como consecuencia que la confianza legítima adquiera otros elementos y matices. Debido a que este estudio se enfoca en el juicio de lesividad y uno de sus ejes es el acto administrativo, se ha omitido el estudio de la aplicación de la confianza legítima sobre actos legislativos y se centra exclusivamente en su aplicación contra actos de la administración pública.

<sup>266</sup> Hidalgo, Héctor, *La suprema corte y el principio de confianza legítima*, Nexos, el juego de la suprema corte, 17 de abril de 2017 <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6534>

<sup>267</sup> Francos, Jesús, *El Principio de Protección de la Confianza Legítima*, República Dominicana, 28 de diciembre de 2017, <https://www.mondaq.com/constitutional-administrative-law/623730/>

<sup>268</sup> Coviello, Pedro, *La protección de la confianza del administrador: derecho comparado y derecho argentino*, Argentina, Abeledo-Perrot, 2004., p. 33.

<sup>269</sup> *Idem* p. 38.

Administrativo de Berlín. El fondo del asunto que motivó la sentencia, a grandes rasgos, trataba sobre la revocación de una pensión de viudez<sup>270</sup>. La mujer afectada era viuda de un servidor público que vivía en Berlín y para tener acceso a la pensión de viudez, las autoridades le habían mencionado que ella debía trasladarse a vivir a Berlín Oeste. Ella procedió al cambio de domicilio afrontando los gastos de la mudanza. Poco tiempo después se descubrió que no cumplía con los requisitos necesarios para acceder a la pensión y por ende debía devolver el dinero percibido hasta el momento. La mujer combatió dicha resolución, aún a pesar de estar en una situación de desventaja (puesto que no cumplía con los requisitos para ser beneficiaria) argumentando que había realizado erogaciones importantes inherentes al cambio de su domicilio y que esto solo lo había hecho por la confianza que tenía en las autoridades alemanas, las cuales no le habrían instruido a que cambiase de domicilio si no existiese una certeza absoluta que ella seguiría recibiendo la pensión<sup>271</sup>.

El tribunal alemán que conoció del asunto estableció en la sentencia que, si bien no se cumplían con los requisitos para acceder a la pensión de viudez, el haber otorgado en un principio la pensión y posteriormente al seguir realizando pagos habían creado en la mujer una situación de expectativa legítima en la cual ella no podía esperar que su situación jurídica fuera fruto de un error. De ser revocada la pensión y posteriormente cobrarle a la mujer las cantidades pagadas indebidamente provocarían una afectación de difícil reparación, puesto que la viuda de avanzada edad difícilmente podría afrontar la retribución al Estado del dinero que recibió.

A partir de entonces el principio de confianza legítima fue recogido por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea primero y posteriormente numerosos países europeos siguieron el ejemplo; uno de ellos fue España.

---

<sup>270</sup> Hidalgo, Héctor, *op. cit.*

<sup>271</sup> *Cfr.* Barboza, Hernando, "La Confianza Legítima y la Interpretación del Artículo 231 por la Sala Constitucional", *Cuestiones Jurídicas*, Venezuela, 2013, Vol. VII, No. 1, pp. 98 y 99.

### 3.5.2 La confianza legítima en España

En España el principio de confianza legítima fue adoptado por primera vez en la Sentencia del Tribunal Supremo STS 1989/1458. El fondo del asunto fue la expedición y posterior denegación en la entrega de una subvención escolar por parte de la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia. La denegación de la subvención ocurrió después de haber sido otorgada, debido a que las autoridades determinaron que el beneficiario no cumplía con los requisitos. El Tribunal Supremo falló a favor del afectado, declarando a grandes rasgos que la denegación de la subvención había quebrantado la confianza del administrado que tenía la creencia de que también sería subvencionado en el segundo período, como ya lo había sido en el primero<sup>272</sup>.

Posteriormente este principio sería recogido en numerosas sentencias del mismo Tribunal Supremo hasta su positivización en la legislación administrativa a través de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la cual prevé lo siguiente en el artículo primero:

Artículo primero. Modificación del articulado de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre [...]

1. «Artículo 3. Principios generales.

[...]

*Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima*<sup>273</sup>.

Además del texto citado, debe señalarse que el numeral II de la exposición de motivos amplía este principio al mencionar un segundo elemento: la confianza

---

<sup>272</sup> Reina, Óscar, “El principio de confianza legítima como fundamento de la responsabilidad patrimonial del estado legislador en el ordenamiento jurídico español”, *Iustitia*, Colombia, Núm. 8, 2010, pp. 257 y 258.

<sup>273</sup> Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Artículo Primero.

legítima de los ciudadanos en *que la actuación de las administraciones públicas no puede ser alterada arbitrariamente*<sup>274</sup>. Para determinar a qué se refiere cuando se menciona que no se puede alterar arbitrariamente la actuación de la administración es necesario explorar más la doctrina que sirve de apoyo a este principio.

De acuerdo a la doctrina española, este principio establece que la autoridad pública no puede adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones.<sup>275</sup> Esto no implica que las autoridades no puedan actuar o no realicen modificaciones al marco legal, sino que se deben de tomar medidas compensatorias y progresivas para respetar los derechos adquiridos<sup>276</sup>. Miguel Sánchez Morón, catedrático de la Universidad de Alcalá ha hecho algunas precisiones sobre este principio que van en este sentido, mencionado que la confianza legítima:

Obliga a la administración a respetar la confianza que el ciudadano haya adquirido en su comportamiento futuro y que haya sido inspirada por actuaciones inequívocas de aquella, ya sean actos declarativos de derechos, informaciones, declaraciones o una situación de tolerancia, incluso si se trata de actuaciones no plenamente conformes a Derecho, siempre que el destinatario no haya actuado dolosamente o no fuera conocedor de la ilegalidad.<sup>277</sup>

Se puede apreciar en el anterior planteamiento que se debe de otorgar cierta protección a favor del particular cuando este no sea consciente de que su situación jurídica va en contra del orden legal, o en otras palabras la autoridad no puede alterar arbitrariamente su actuar. El fondo detrás de este razonamiento se encuentra en el actuar mismo de las autoridades puesto que fueron estas quienes han avalado la forma de actuar del particular; mencionando el autor que esto se debe a actos

---

<sup>274</sup> *Idem*, Exposición de motivos numeral II.

<sup>275</sup> *Cfr.* Rodríguez, Jaime, "El principio general del derecho de confianza legítima", *Ciencia Jurídica*, México, Año 1, Núm. 4, 2014, p. 68.

<sup>276</sup> *Ibidem* pp.68 – 69.

<sup>277</sup> Sánchez, Miguel, *Derecho Administrativo*, España, Tecnos, 3º Ed., 2007, p. 129.

declarativos de derechos (como lo es la expedición de un acto administrativo favorable), declaraciones (opiniones de carácter oficial emitidas por un servidor público) o una situación de tolerancia (cuando la autoridad se abstiene de aplicar las normas por no encontrar afectación grave al interés público). El particular frente a una de estas tres situaciones favorables creará, con justa razón, que no hay problemas con su actividad y la seguirá realizando hasta que la misma autoridad lo interrumpa. Cuando ocurra esa irrupción la autoridad deberá proveer medidas compensatorias y progresivas para evitar que el particular sufra una afectación grave, pues a fin de cuentas es *culpa* de la autoridad el que el particular haya actuado de cierta forma.

### **3.5.3 La confianza legítima en Colombia**

En América Latina en general, el principio de confianza legítima no está reconocido como tal en la legislación administrativa como en España, sino que se sigue discutiendo a nivel de la jurisprudencia y la doctrina sus elementos y su aplicabilidad en los distintos ordenamientos administrativos. En Colombia, por ejemplo, a pesar de no estar reconocido en la legislación administrativa, el principio de confianza legítima ha sido ampliamente discutido al menos desde hace veinte años, lo cual permite que sirva como un referente para entender mejor este principio. Se puede observar una definición de este principio en la sentencia T-020/00 de la Corte Constitucional de la República de Colombia que prevé lo siguiente:

La confianza legítima es un principio que, como lo ha destacado la Corte, deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe, y busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o en el reclamo de ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> Expediente T-245137, Sentencia T-020/00, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo, Aprobada en

En esta definición se puede apreciar que el principio de confianza legítima pretende ofrecer una protección al particular frente a los actos de la administración pública que tratan de modificar una situación jurídica favorable. Esta misma sentencia en un párrafo ulterior muestra un par de elementos importantes:

"si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege", toda vez que "en tales casos, en función de la buena fe (C.P. art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación".<sup>279</sup>

Se aprecia con claridad el primer elemento, el cual es el de *confianza en la durabilidad*. Puede entenderse este como la confianza que tiene el particular de que su situación jurídica o el acto que le otorga un beneficio tendrán una vigencia indeterminada; es decir, el particular que ha obtenido un beneficio sin actuar con malicia, no tendría por qué preocuparse de que su situación jurídica sea modificada.

El segundo elemento es una limitación a la confianza legítima, puesto que esta sólo opera cuando un cambio súbito altera sensiblemente la situación del afectado; añadir este elemento obliga a llevar a cabo un estudio minucioso para determinar si el cambio que efectuó la autoridad afecta al particular de forma tal que sea necesaria su protección por medio de medidas progresivas.

Por último y de la misma forma que en la doctrina española, no debe entenderse este principio como una limitación a la realización de cambios a la esfera jurídica de los particulares (nuevamente el principio de legalidad obliga a realizar cambios cuando algún ordenamiento legal se ve afectado) sino que estos cambios cuando, son repentinos, deben de incluir una forma progresiva que limite el daño que se puede ocasionar al particular. Esto se ve reflejado en la obligación del Estado

---

Santa Fe de Bogotá, D.C. el 24 de enero de 2000  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-020-00.htm>

<sup>279</sup> *Ibidem*.



Colombiano de proporcionar un plazo para que pueda adaptarse el particular a la nueva situación.<sup>280</sup>

### 3.5.4 La confianza legítima en México

Habiéndose hecho un breve repaso de la historia de este principio y las características esenciales que la doctrina le atribuye, es momento de analizar cómo es que este principio se aplica en México. Como se había mencionado al inicio de este apartado, la confianza legítima es un principio *joven* en el sistema jurídico mexicano puesto que se ha estudiado en algunas tesis y jurisprudencia del poder judicial de la federación desde hace unos siete años y por ende no ha permeado aún en ninguna ley procesal. La jurisprudencia más importante al respecto de este principio en México es la siguiente:

CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.

[...] De lo anterior, *puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público. Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima*

---

<sup>280</sup> *Ibidem*. Para tener un mejor contexto, la sentencia citada expone una situación sobre comercio ambulante. A grandes rasgos se establece que, si bien el Estado tiene el deber de velar por el interés público para mantener las vías abiertas al tránsito, también debe proteger los derechos del comerciante particular quien ha creído que la tolerancia de su actividad se debe a que no afecta ningún interés público y por ende no vulnera ninguna norma. Cuando la autoridad decide finalmente liberar las vialidades debe darle un plazo de tiempo al afectado para adaptarse a una situación distinta, puesto que su fuente de trabajo (un local ambulante) ha desaparecido de un día para otro, y aunque el particular violaba las normas comerciales y de tránsito, liberar las vialidades según lo contenido en la sentencia, vulneraba el derecho humano al trabajo, lo cual representaba una violación muy grave en contra del comerciante, una violación más grave de lo que sufrían los peatones y demás individuos que tenían que usar las vías públicas.

adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos (Tesis 2a./J. 103/2018)<sup>281</sup>.

Como se puede apreciar en esta jurisprudencia, el principio de confianza legítima se manifiesta como una *prohibición al exceso* que protege al particular de actos intempestivos de la administración pública. Al igual que las doctrinas estudiadas con anterioridad, se puede observar que se busca proteger la seguridad del particular de que los actos y los derechos adquiridos tendrán estabilidad y no estarán sujetos a cambios repentinos. No obstante, y a diferencia de las anteriores doctrinas, se establece claramente una limitación a la aplicación de este principio: El interés público. El principio de confianza legítima será un derecho de los particulares en tanto no se atente en contra del interés público. En ese mismo sentido se encuentra la siguiente tesis, que prevé:

CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

[...] Por tanto, tratándose de actos de la administración, la confianza legítima debe entenderse como la tutela de las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado, con base en la esperanza que la propia autoridad le indujo a partir de sus acciones u omisiones, las cuales se mantuvieron de manera persistente en el tiempo, de forma que generen en el particular la estabilidad de cierta decisión, con base en la cual haya ajustado su conducta, pero que con motivo de un cambio súbito e imprevisible, esa expectativa se vea quebrantada. *Sin embargo, un elemento indispensable que debe tomarse en consideración al estudiarse si se ha transgredido o no esa figura, es la ponderación efectuada entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, pues el acto*

---

<sup>281</sup> Tesis 2a./J. 103/2018, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 59, t. I, octubre de 2018, p. 847. Énfasis añadido por el autor del estudio.

*de autoridad podrá modificarse ante una imperante necesidad del interés público.* En ese orden de ideas, puede afirmarse que la confianza legítima encuentra íntima relación con el principio de irrevocabilidad unilateral de los actos administrativos que contienen resoluciones favorables, el cual halla su confirmación legislativa en los artículos 2o., último párrafo y 13, fracción III, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como en el diverso 36 del Código Fiscal de la Federación, de los cuales se advierte que cuando la administración pública federal (incluidas las autoridades fiscales) pretenda la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, deberá promover juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Tesis 2a. XXXVIII/2017).<sup>282</sup>

En esta tesis se puede apreciar nuevamente que la finalidad de este principio es proteger las expectativas y la seguridad del particular, pero se refuerza el planteamiento de la jurisprudencia anterior de que el interés público debe prevalecer por encima de cualquier interés particular e incluso se menciona el juicio de lesividad como un mecanismo por medio del cual la autoridad puede modificar una resolución favorable al particular. Esta última afirmación es sumamente importante, puesto que se puede inferir que el juicio de lesividad no contraviene el principio de confianza legítima (como tampoco contraviene los artículos 14, 16 y 17 constitucionales) sino que sería una herramienta para garantizarlo, en el sentido de que el juicio permite que la autoridad no actúe de forma intempestiva anulando unilateralmente un acto y se le proporcionaría al particular la oportunidad de defenderse y hacer valer los argumentos que considere necesarios para desvirtuar las pretensiones de la autoridad. Para reforzar este argumento puede citarse la siguiente tesis:

CONSULTA FISCAL. EL CRITERIO SUSTENTADO EN UNA  
RESOLUCIÓN FAVORABLE AL CONTRIBUYENTE CONSTITUYE

---

<sup>282</sup> Tesis 2a. XXXVIII/2017, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 40, t. II, marzo de 2017, p. 1386. Énfasis añadido por el autor del estudio.

## UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA QUE DEBEN INFUNDIR LOS ACTOS DEL ESTADO.

La respuesta favorable a una consulta formulada por un gobernado, en términos de lo establecido en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, constituye un derecho sustantivo, manifestación del derecho a la seguridad jurídica de los contribuyentes, que les permite tener la certeza que requieren para realizar sus actividades económicas y conocer plenamente cuál es el tratamiento fiscal que la autoridad dará a aquellos aspectos de su quehacer que las disposiciones legales no prevén o no regulan claramente. *Por eso, si es vocación de tales actos la permanencia en el tiempo, lo que se justifica a la luz de la institución de la confianza legítima que deben tener los particulares en los actos del Estado que, a su vez, guarda estrecha relación con el principio de irrevocabilidad unilateral de los actos administrativos, su eficacia jurídica únicamente cesa si las circunstancias de hecho o la normatividad aplicada se modifican con posterioridad o luego de seguirse un juicio de lesividad, en el que ambas partes tendrán oportunidad de postular, probar y defenderse en un espacio institucional de contradicción* (Tesis I.6o.A.25 A)<sup>283</sup>.

La anterior tesis refuerza el argumento que ha sido vertido en el párrafo que le antecede: el juicio de lesividad es una garantía de legalidad a favor de los particulares, más que una herramienta del Estado en contra de ellos. Sin embargo, pese a existir armonía entre este juicio y el principio de confianza legítima, sigue habiendo un punto en el cual la doctrina mexicana no está a la altura de sus pares extranjeros, el cual tiene que ver con los efectos de la modificación de una situación jurídica favorable al particular.

---

<sup>283</sup> Tesis I.6o.A.25 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 77, t. VI, agosto de 2020, p. 5990. Énfasis añadido por el autor del estudio.

Se ha visto anteriormente que, a la luz del principio de confianza legítima, la autoridad al modificar una situación favorable de forma repentina debe de proporcionar al afectado un plazo o tomar algunas medidas que le permitan ajustarse a la nueva situación. Pero en la doctrina aplicable en México no se encuentra mención a estas condiciones; incluso los efectos intempestivos de la modificación de la situación jurídica favorable son tolerables dentro del sistema jurídico mexicano cuando así lo exija el interés público. En base a lo anterior ¿Qué repercusiones tiene esta falta de mención a los efectos de la revocación en cuanto al juicio de lesividad?

Para entenderlo mejor se debe de formular un ejercicio teórico: un contribuyente ha realizado una consulta sobre situaciones reales y concretas respecto a la interpretación de algunas disposiciones de Ley del Impuesto sobre la Renta. La autoridad le ha respondido de forma favorable, otorgándole con ello un beneficio, que en este ejemplo se traducirá en un pago menor de ISR. A lo largo de cuatro años y medio, la situación del contribuyente no se ha modificado y por ende sigue pagando menos de lo que debería. Un día la autoridad fiscal en el ejercicio de sus facultades de comprobación advierte el otorgamiento de un beneficio indebido al particular y decide combatirlo vía juicio de lesividad. Naturalmente gana el juicio y la sentencia tiene efectos retroactivos que van desde el momento en que el particular comenzó a disfrutar del beneficio indebido hasta el momento en que se ha declarado la nulidad de la resolución que le dio origen. Lo anterior se traduce en la determinación de un crédito fiscal en contra del particular por cuatro años y medio de ISR que debió haber pagado y que no hizo.

En el ejercicio planteado, el particular resentirá una afectación a su confianza legítima, puesto que el pago de menos ISR a la autoridad fiscal se debió no a una acción dolosa y plenamente consciente, sino a la autorización de la autoridad. El particular a través de los años realizó planeaciones financieras y estrategias de negocios con el *dinero extra* que con justa razón creía era legalmente suyo, al irrumpir la autoridad, sus planes serán frustrados puesto que ese *dinero extra* habrá

desaparecido para el futuro y además tendrá que pagar todo lo que había obtenido en los últimos cuatro años y medio.

Al no existir previstas en la doctrina mexicana medidas progresivas que atenúen el daño o permitan que el contribuyente se ajuste a una nueva realidad con menos recursos económicos, este tendrá que afrontar una situación en extremo difícil, puesto que tendrá que seguir subsistiendo con menores recursos y además tendrá que pagar un enorme crédito fiscal. Esto en el peor de los casos podría poner en riesgo la continuidad de los negocios del particular; usando el principio de confianza legítima como está planteado en la doctrina extranjera tal acto debería estar prohibido, no por su arbitrariedad (debido a que se ha visto con anterioridad que el juicio de lesividad es una figura plenamente válida) sino por su exceso, debido a la desproporción que hay entre los daños que se le ocasionaría a un solo contribuyente (poner en riesgo las actividades que realiza para subsistir) en aras del interés público. De ahí que sería necesario la adopción de medidas progresivas para que el particular pueda cumplir con el pago del beneficio indebido y seguir adelante.

### **3.6 ¿Vulnera el juicio de lesividad los derechos de los particulares?**

El juicio de lesividad es una herramienta que tiene por objetivo proteger el correcto funcionamiento de la administración pública y evitar que los errores cometidos por los agentes del Estado vulneren el actuar de las instituciones gubernamentales. Esta modalidad del contencioso administrativo está plenamente justificada, no solo cuando se estudia a través de los tópicos que favorecen el interés público y el bien común, sino que también lo es cuando se trata de analizar las posibles afectaciones a los derechos de los particulares. Los artículos constitucionales que prevén los derechos humanos que protegen a las personas físicas y morales que se enfrentan a este proceso jurisdiccional, justifican la existencia del juicio de lesividad. No se puede argumentar realmente en contra de esta figura, puesto que eso implicaría tomar una postura de corte libertaria que priorice de forma obsesiva el bienestar privado, despojando al Estado de una herramienta que es sumamente útil para preservar bienes jurídicos mayores.

Sin embargo, no se puede aún justificar plenamente el juicio de lesividad, puesto que un nuevo concepto jurídico, el de la confianza legítima muestra que cuando el actuar de las autoridades genera un estado de confianza plena en el particular, el primero no puede despojarlo de forma intempestiva de sus derechos. Debido a lo anterior se puede vislumbrar un punto en el cual teóricamente el juicio de lesividad puede vulnerar la esfera jurídica de los particulares. Al emitirse una sentencia que declara la nulidad de la resolución que otorgó beneficios indebidos al particular, este podría verse despojado de recursos sobre los cuales ya se habían tomado decisiones de carácter económico. Además, el que el particular se vea obligado a devolver las cantidades indebidamente percibidas puede poner en riesgo la viabilidad económica de sus actividades comerciales.

Si el juicio de lesividad es plenamente válido y está justificado en el orden jurídico mexicano pero su término de interposición y los efectos de la sentencia en algunas situaciones pueden vulnerar la esfera jurídica de los particulares, surge una cuestión a resolver en este estudio. ¿Cómo lograr alcanzar un punto medio entre los intereses de los particulares y del Estado? Es evidente que ambos intereses no son excluyentes y pueden coexistir en el orden jurídico, pero hay un punto que genera conflicto. ¿Puede adecuarse el término de interposición y los efectos de la sentencia del juicio de lesividad para que este afecte menos el principio de confianza legítima? ¿Cuáles serían los criterios que se tomarían en cuenta para llevar a cabo dicha adecuación? Estas cuestiones serán exploradas en el siguiente capítulo y de encontrarse una respuesta afirmativa a dichas cuestiones, se plasmará a detalle dicho proceso.

## **CAPÍTULO IV JUICIO DE LESIVIDAD: REALIDAD Y POSIBILIDADES**

En este último capítulo se contrapondrán las posturas favorables y negativas al plazo de interposición del juicio de lesividad, analizándose la realidad del juicio de lesividad para las autoridades fiscales y algunas de las sentencias más relevantes que ha emitido el poder judicial de la federación para este juicio. Todos estos argumentos servirán para justificar la propuesta de modificación del Artículo 13 de la LFPCA

### **4.1 El juicio de lesividad en la actualidad**

#### **4.1.1 Juicio de lesividad en materia fiscal en cifras del Servicio de Administración Tributaria**

Como parte de este capítulo y para incorporar el mundo fáctico en un estudio que hasta ahora ha sido plenamente teórico, el autor de este, realizó dos consultas ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI en adelante) en las cuales se solicitó lo siguiente:

1. El número total de Juicios de Lesividad que ha interpuesto el SAT durante los años de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

2. La cuantía de lo reclamado por el SAT en cada uno de los Juicios de Lesividad interpuestos.

3. Cuánto tiempo transcurrió desde que el SAT emitió la resolución que otorgó un beneficio indebido al particular, (es decir la fecha exacta en que emitió esa resolución) hasta que combatió la misma resolución vía juicio de lesividad (es decir, la fecha exacta en que interpuso el juicio de lesividad). Esto para cada uno de los juicios de lesividad interpuestos en los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

El objetivo que se planteaba alcanzar con las consultas era analizar el comportamiento del juicio de lesividad en materia fiscal en los últimos años, a fin de poder determinar si existe alguna relación entre el periodo de tiempo que existe entre la emisión de un acto lesivo para la autoridad fiscal y su combate vía juicio de lesividad, y el monto al cual asciende el asunto. De existir una relación entre estos



valores se podría elaborar un modelo que podría ayudar a formular un plazo de interposición del juicio de lesividad más flexible y que además podría estar respaldado por un modelo más coherente con el rigor metodológico que se usa en la materia fiscal.

En la primera de las consultas realizadas al INAI se solicitaron las cifras de los años 2017 a 2019 como muestra para el análisis. Los motivos por los cuales se seleccionaron estos tres años son dos, que a continuación se enuncian:

La primera de las consultas fue formulada el día 9 de noviembre de 2020. No se incluyó este año en la solicitud de información debido a que aún no había concluido y la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 obligó a la suspensión de toda actividad jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa entre el 18 de marzo de 2020 y el 3 de agosto del mismo año<sup>284</sup>. Este evento indudablemente arrojaría resultados anómalos que impedirían realizar un análisis adecuado.

Segundo, el comportamiento del TFJA respecto del número de asuntos que recibe y resuelve ha sido más o menos constante en los últimos años. Al respecto, el Artículo 70, Fracción XXX de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé que las autoridades deben poner a disposición de los ciudadanos las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades con la mayor desagregación posible<sup>285</sup>. En virtud de lo anterior el TFJA está obligado a publicar estadísticas respecto al funcionamiento del mismo, estas cifras se pueden encontrar en el portal de transparencia de la página oficial del Tribunal<sup>286</sup>. A partir de las estadísticas se puede observar que el número de asuntos que son promovidos y los que son resueltos por el TFJA ha sido más o menos constante a

---

<sup>284</sup> Acuerdo SS/10/2020, *Se determina la suspensión de actividades jurisdiccionales del 18 de marzo al 19 de abril de 2020* y Acuerdo SS/20/2020, *Se levanta la suspensión de actividades jurisdiccionales en el tribunal federal de justicia administrativa*, ambos del Pleno General de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>285</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Artículo 70.

<sup>286</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Fracción XXX Estadísticas, Estadísticas en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones*, <https://www.tfja.gob.mx/transparencia/fraccion-xxx/>

lo largo de los últimos años, lo cual llevó a concluir que el número de juicios de lesividad fiscales podría ser también más o menos constante en todos los años.

No obstante, tras haber recibido las cifras de los años 2017 a 2019 se decidió ampliar la muestra solicitándose en una segunda consulta las cifras respecto a los años 2013 a 2016. Esto se debe al hecho de que la materia fiscal está en constante evolución y cada sexenio las autoridades políticas promueven reformas fiscales que afectan el funcionamiento del sistema impositivo. En ese sentido las reformas fiscales parecen tener una *vida* que se puede separar en tres etapas. La primera etapa está marcada por el combate de los particulares a la reforma para evitar su aplicación y la adecuación que las autoridades hacen a la normativa secundaria. Debido a esto, la reforma fiscal aún no es efectiva. En la segunda etapa la reforma es aplicada a plenitud y como resultado de sus mayores atribuciones, la autoridad fiscal aumenta los procedimientos de fiscalización a los particulares, siendo una etapa en la cual hay mucha actividad. En la tercera etapa la reforma fiscal deja de ser una novedad y los efectos de la misma se han asimilado plenamente al sistema impositivo, por lo cual el sistema está en calma y a la espera de que se implemente la próxima reforma.

Debido a lo anterior, el periodo de tres años seleccionado en un inicio (2017, 2018 y 2019) en los cuales no hubo reformas fiscales significativas, podría no mostrar un comportamiento adecuado del juicio de lesividad, debido a que no se podrían apreciar los efectos de una reforma fiscal al juicio de lesividad o su comportamiento cuando el sistema impositivo está en calma. Para apreciar con mayor exactitud el comportamiento del juicio de lesividad se decidió solicitar en una segunda consulta al INAI las cifras de los años 2013 a 2016, con lo cual se abarcaría la reforma fiscal de 2014 impulsada por el entonces presidente Enrique Peña Nieto.

La primera consulta de información pública recibió el número de folio 0610100240820 y la segunda 0610100127821. Ambas fueron turnadas a la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, la cual respondió plenamente a todos los puntos formulados. Las cifras obtenidas fueron sumamente interesantes.

#### 4.1.1.1 Juicios de lesividad interpuestos entre 2013 y 2019

En cuanto a la primera pregunta, el número total de Juicios de Lesividad que ha interpuesto el SAT durante los años de 2013 a 2019, la respuesta de las autoridades fue la siguiente:

Con relación a lo requerido en el punto 1 de la solicitud (...) se realizó su búsqueda de manera exhaustiva y razonable en los sistemas informáticos disponibles, en los archivos físicos y electrónicos que obran en esta unidad administrativa y se identificó un registro en los expedientes electrónicos judiciales sobre la información solicitada -juicios de lesividad-, correlativos a los años 2013 a 2019, por lo que se pone a su disposición en los siguientes términos<sup>287</sup>:

Juicios de lesividad interpuestos	
Año	Número
2013	11
2014	18
2015	15
2016	75
2017	24
2018	8
2019	3

La cifra de juicios de lesividad que interpuso el Servicio de Administración Tributaria es sorprendentemente baja. Ello se advierte si lo comparamos con el número de demandas que ingresan al TFJFA. Solo en el último trimestre de 2019, es decir del periodo que va del 1 de octubre de 2019 al 31 de diciembre de 2019

---

<sup>287</sup> Servicio de Administración Tributaria, Administración General Jurídica, Administración Central de Operación de Jurídica, Administración de Operación Jurídica "1", Consultas de información pública, números de folio 0610100240820 del 27 de noviembre de 2020 y 0610100127821 del 11 de junio de 2021.

fueron ingresadas 27,253 demandas en el TFJA<sup>288</sup>. Al contrastar estas cifras que tan solo corresponden a tres meses del año con el número de juicios de lesividad que promovió la autoridad fiscal en todo el 2019 (solo tres) se puede inferir que la promoción de un juicio de lesividad es un evento extraordinario y que el actuar de las autoridades, es lo suficientemente profesional para evitar cometer errores que se traduzcan en el otorgamiento de beneficios indebidos que ocasionen algún quebranto a las arcas del Estado o lastimen el orden legal vigente.

Otro punto interesante que se puede rescatar de las cifras obtenidas es que el año 2016 fue bastante intenso en lo que respecta al juicio de lesividad puesto que se interpusieron 75 juicios. Sobre esta cifra se puede especular que se debió a que el SAT fue presionado por parte de las autoridades políticas para recaudar más impuestos, y como resultado de una fiscalización más intensa se detectaron más errores y en consecuencia promovieron más juicios de lesividad. O bien simplemente se detectaron en ese año más juicios de lesividad por pura coincidencia.

#### **4.1.1.2 Cuantía de los juicios de lesividad interpuestos entre 2013 y 2019**

Por lo que hace a la segunda pregunta, la cuantía de cada uno de los juicios de lesividad interpuestos, la autoridad respondió de la siguiente forma:

En cuanto a lo solicitado en el punto 2 de su petición, se hace de su conocimiento [...] la información correspondiente al monto de lo reclamado por el SAT en los juicios de lesividad interpuestos; para ello, se le proporciona, en los siguientes términos<sup>289</sup>:

---

<sup>288</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Estadísticas sobre el ingreso de asuntos del Tribunal en el último trimestre de 2019*, [http://transparencia.tfja.gob.mx/dgsjl/01/2019/4\\_tri/02\\_Ingresos\\_2019\\_04\\_tri.pdf](http://transparencia.tfja.gob.mx/dgsjl/01/2019/4_tri/02_Ingresos_2019_04_tri.pdf)

<sup>289</sup> Consultas de información pública, *op. cit.*

Tabla 1 Cuantía de los juicios de lesividad interpuestos <sup>290</sup>													
2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
#	Monto <sup>291</sup>	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
1	0.-	1	0.-	1	0.-	1	0.-	1	0.-	1	0.-	1	83,125,338. -
2	0.-	2	980.00	2	0.-	2	0.-	2	0.-	2	0.-	2	118,894.31
3	7,703,493.14	3	0.-	3	0.-	3	0.-	3	0.-	3	0.-	3	106,729,717.75
4	320,709,128.39	4	0.-	4	0.-	4	0.-	4	0.-	4	0.-		
5	60,918,695.16	5	0.-	5	62,662,200. -	5	0.-	5	0.-	5	196,716,126.		
6	12,460,747.73	6	1,934,575. -	6	198,331,800. -	6	0.-	6	0.-	6	0.-		
7	21,553,065.37	7	675,633.24	7	232,800,000. -	7	0.-	7	0.-	7	8,758,773.14		
8	8,844,385.00	8	505,979.31	8	356,040,000. -	8	0.-	8	0.-	8	538,879. -		
9	4,871,558.55	9	2.00	9	33,401,817.15	9	0.-	9	0.-				
10	3,516,783.53	10	0.-	10	0.-	10	0.-	10	0.-				
11	5,055,760.88	11	3,031,349.34	11	1,934,575. -	11	0.-	11	0.-				
		12	13,720. -	12	0.-	12	0.-	12	0.-				
		13	0.-	13	128,723,900. -	13	0.-	13	0.-				
		14	0.-	14	0.-	14	0.-	14	43,413,076. -				
		15	75,927,809.58	15	1,708,601.21	15	0.-	15	30,643,390. -				
		16	283,545. -			16	0.-	16	0.-				
		17	1,527,448.25			17	0.-	17	5,146,331. -				
		18	1,925,165.22			18	0.-	18	0.-				
						19	0.-	19	4,137,108.90				
						20	0.-	20	4,640,801.15				
						21	0.-	21	28,166,667.24				
						22	0.-	22	30,162,240.23				
						23	0.-	23	0.-				
						24	0.-	24	0.-				

<sup>290</sup> Tabla elaborada a partir de las cifras proporcionadas por el SAT en las consultas de información pública, números de folio 0610100240820 del 27 de noviembre de 2020 y 0610100127821 del 11 de junio de 2021.

<sup>291</sup> Todas las cifras monetarias están expresadas en pesos mexicanos.

					25	0.-							
					26	0.-							
					27	0.-							
					28	0.-							
					29	0.-							
					30	0.-							
					31	0.-							
					32	0.-							
					33	0.-							
					34	0.-							
					35	0.-							
					36	0.-							
					37	0.-							
					38	0.-							
					39	0.-							
					40	0.-							
					41	0.-							
					42	0.-							
					43	0.-							
					44	0.-							
					45	0.-							
					46	0.-							
					47	0.-							
					48	0.-							
					49	0.-							
					50	0.-							
					51	0.-							
					52	0.-							
					53	0.-							
					54	0.-							
					55	0.-							
					56	0.-							

					57	0.-						
					58	0.-						
					59	258,558.90						
					60	43,767,925.38						
					61	0.-						
					62	0.-						
					63	49,086,590. -						
					64	49,086,590. -						
					65	1,009,500.34						
					66	1,542,178.26						
					67	0.-						
					68	0.-						
					69	1,831,877. -						
					70	198,191.94						
					71	0.-						
					72	0.-						
					73	4,814,491.22						
					74	3,594,509.80						
					75	4,642,302.73						

Con la respuesta de las autoridades a la segunda pregunta se puede observar que de los 154 juicios de lesividad interpuestos 102 tienen una cuantía de \$ 0. -, lo que equivale al 66.23 %. Ese es un porcentaje muy elevado de la muestra y a la vez indica que la mayoría de los juicios de lesividad interpuestos no impugnan beneficios indebidos de carácter monetario, sino que más bien se trata de derechos subjetivos. Se puede idear un ejemplo de un derecho que no se traduzca en un beneficio monetario al particular de la siguiente forma:

Una persona moral realiza una consulta al SAT en la cual le solicita la fecha en la cual debe de realizar la declaración anual de impuestos del ejercicio 2015 y este responde que debe hacerlo dentro de los primeros cuatro meses siguientes a la fecha en que termine el ejercicio. La emisión de la respuesta por medio de un acto administrativo le otorga un beneficio indebido al particular que ahora tiene cuatro meses para presentar su declaración y no tres meses como lo prevé el párrafo tercero del artículo 9 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta<sup>292</sup>. El acto administrativo va en contra del sistema legal pero no le otorga un beneficio monetario al particular, solo un derecho que puede ejercitar en cualquier momento.

Los restantes 52 juicios de lesividad interpuestos en ese periodo tienen cuantías muy variadas que van de los \$ 2. - (una cifra francamente risible en materia fiscal) a los \$356,040,000. - (una cifra bastante elevada que solo los grandes contribuyentes o el Estado pueden afrontar) La diferencia de la cuantía en los juicios ofrece un rango bastante amplio para una muestra tan pequeña.

#### **4.1.1.3 Periodo de tiempo en el cual se interpusieron los juicios de lesividad de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019**

Respecto a la tercera pregunta formulada, el plazo de tiempo que transcurrió desde que se emitió el acto administrativo que otorgó beneficios indebidos al particular hasta la interposición del juicio de lesividad, la autoridad respondió lo siguiente:

---

<sup>292</sup> Ley del Impuesto Sobre la Renta, Artículo 9.



En lo concerniente al punto 3 de su petición de mérito, le comunico que no se trata de un requerimiento de información documental o de información que pudiera estar disponible en los registros o archivos disponibles, no obstante, después de efectuar una búsqueda exhaustiva y razonable en todos los archivos físicos, electrónicos y en el Sistema de administración y consulta de expedientes electrónicos judiciales -juicios de lesividad- a cargo de la AGJ, se le informa que no se cuenta con la información que revista las características o supuestos requeridos en su solicitud de información.

[...]

Por otra parte y en aras de privilegiar y garantizar el acceso a la información a través de procedimientos sencillos y expeditos, favoreciendo también el principio de disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados, se hace de su conocimiento que en el sistema referido se registra únicamente la fecha en que se emite la resolución impugnada y la fecha en que se notifica la admisión de la demanda del juicio de lesividad, por lo que se realizó el cálculo de los días que trascurrieron entre la fecha en que se emitió la resolución impugnada y la fecha de notificación mencionada, por lo que se pone a disposición esos datos en los siguientes términos<sup>293</sup>:

---

<sup>293</sup> Consultas de información pública, *op. cit.*

Tabla 2 Días transcurridos entre la emisión de la resolución impugnada y la notificación del auto de admisión de la demanda de juicio de lesividad <sup>294</sup>													
2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
#	Tiempo transcurrido	#	Tiempo transcurrido	#	Tiempo transcurrido	#	Tiempo transcurrido	#	Tiempo transcurrido	#	Tiempo transcurrido	#	Tiempo transcurrido
1	1182	1	1822	1	246	1	2156	1	1799	1	23	1	264
2	1240	2	48	2	1869	2	1270	2	888	2	1837	2	102
3	455	3	818	3	62	3	1117	3	877	3	4987	3	721
4	698	4	-. <sup>295</sup>	4	265	4	825	4	1711	4	646		
5	793	5	682	5	718	5	1415	5	1558	5	1826		
6	844	6	568	6	729	6	1288	6	872	6	1769		
7	901	7	310	7	862	7	1845	7	1634	7	2124		
8	890	8	300	8	747	8	504	8	1626	8	1836		
9	309	9	75	9	756	9	1827	9	1057				
10	105	10	838	10	-. <sup>296</sup>	10	1395	10	871				
11	258	11	104	11	919	11	1666	11	1701				
		12	624	12	624	12	1687	12	1390				
		13	154	13	1703	13	761	13	-. <sup>297</sup>				
		14	1794	14	21	14	805	14	1490				
		15	596	15	1064	15	960	15	1518				
		16	3335			16	874	16	339				
		17	804			17	1265	17	243				
		18	650			18	728	18	100				
						19	1640	19	2065				

<sup>294</sup> Tabla elaborada a partir de las cifras proporcionadas por el SAT en las consultas de información pública, números de folio 0610100240820 del 27 de noviembre de 2020 y 0610100127821 del 11 de junio de 2021.

<sup>295</sup> En la respuesta ofrecida por el SAT en la segunda consulta se mencionó que no era posible proporcionar el tiempo para este juicio en particular debido a que no se tiene registrada la fecha en que se emitió la resolución impugnada.

<sup>296</sup> *Idem.*

<sup>297</sup> *Idem.*

					20	929	20	1614				
					21	1573	21	2113				
					22	1127	22	2060				
					23	1365	23	1876				
					24	784	24	3030				
					25	747						
					26	1565						
					27	1848						
					28	1732						
					29	555						
					30	789						
					31	1000						
					32	916						
					33	947						
					34	1332						
					35	567						
					36	-1230 <sup>298</sup>						
					37	1791						
					38	861						
					39	1841						
					40	1413						
					41	1026						
					42	2115						
					43	1905						
					44	517						
					45	1868						
					46	1872						
					47	1610						

<sup>298</sup> En la respuesta ofrecida por el SAT en la segunda consulta se menciona que el tiempo transcurrido se realizó considerando que, en el aludido Sistema Informático de la AGJ, se registró la resolución impugnada con fecha de emisión posterior a la fecha en que se notificó el acuerdo admisorio de la demanda de lesividad.

						48	2118						
						49	1758						
						50	1502						
						51	715						
						52	698						
						53	1582						
						54	1597						
						55	999						
						56	752						
						57	901						
						58	1554						
						59	98						
						60	230						
						61	1173						
						62	1024						
						63	1006						
						64	1126						
						65	3623						
						66	48						
						67	244						
						68	50						
						69	529						
						70	145						
						71	1388						
						72	1719						
						73	979						
						74	973						
						75	959						

Los números que el SAT presentó pueden ser confusos a primera vista puesto que en la respuesta ofrecida por este se mencionó que el cálculo se realizó en días y que estos corren desde el momento en que se emitió la resolución administrativa hasta el momento en que se notifica el acuerdo de admisión de la demanda. El plazo de interposición del juicio de lesividad es de cinco años o lo que es igual 1825 días (a razón de 365 días por año) por lo que sería imposible que algunas de las resoluciones que se aprecian en el cuadro anterior puedan ser combatidas, debido a que se pueden apreciar plazos de hasta 4,987 días desde la emisión del acto hasta el auto de admisión. Es una certeza que en esos casos se trata de beneficios indebidos con efectos de tracto sucesivo; en estas situaciones el plazo para la interposición del juicio se cuenta a partir de la fecha del último efecto, tal y como está previsto en la fracción III del artículo 13 de la LFPCA<sup>299</sup>.

Siguiendo el ejemplo que se planteó en el apartado anterior de la persona moral, que obtuvo el beneficio indebido de presentar su declaración anual hasta el mes de abril, es probable que las autoridades no advirtieran el error que cometieron hasta que el contribuyente hiciera uso por primera vez de ese beneficio. En virtud de que el beneficio en el ejemplo consiste en poder presentar sus declaraciones en los primeros cuatro meses posteriores al final del ejercicio, este se trata de un acto con efectos de tracto sucesivo y el plazo para la interposición del juicio de lesividad empieza a correr nuevamente cada año. Cada vez que termina un ejercicio fiscal, el contribuyente tiene la posibilidad de ejercer ese beneficio, de tal suerte que el acto lesivo seguirá siendo vigente por un periodo de tiempo indefinido hasta que sea impugnado.

Tal vez la persona moral de este ejemplo presentó sus declaraciones en tiempo y forma durante doce años consecutivos, pero llegado el momento de presentar la declaración anual del año trece surgieron múltiples problemas evitaron que se presentara oportunamente. Recordando la vieja consulta que se realizó, se advirtió que se tenía un mes adicional. Las autoridades naturalmente sancionaron a la persona moral por cumplir de forma extemporánea sus obligaciones, pero esta

---

<sup>299</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 13.

impugna la sanción mostrando los resultados de la vieja consulta que le otorgó el beneficio de un mes adicional. Finalmente, las autoridades se dan cuenta del error que cometieron hace años e interponen un juicio de lesividad contra una resolución que fue emitida hace más de trece años o lo que es igual, más de 4,745 días.

#### 4.1.1.4 Análisis de las cifras en conjunto

Para el análisis de las cifras ofrecidas por el SAT, el autor del presente decidió realizar primero un análisis estadístico debido a la gran disparidad que existe entre cuantías y plazos, esto con la finalidad de poder agrupar los datos en distintas categorías que permitieran elaborar un modelo más complejo. En ese sentido y en términos estadísticos la *población* sería el número de juicios contenciosos administrativos interpuestos entre 2013 y 2019 (decenas de miles de juicios). La *muestra* sometida a análisis se compone únicamente por los juicios de lesividad interpuestos únicamente por el Servicio de Administración Tributaria, sólo 154 juicios, de los cuales únicamente se pueden usar 150, debido a que existen cuatro juicios para los cuales no se disponen de los datos respecto al plazo de interposición.

Para agrupar los datos en categorías o *clases*, se debe elaborar una tabla de distribución de frecuencias. Para elaborar dicha tabla primero se debe de calcular el número ideal de *clases*, para lo cual se debe de usar la *Regla de Sturges*<sup>300</sup>.

$$C = 1 + \frac{\log(N)}{\log(2)}$$

En donde:

*C* es el número de clases.

*N* es el número de valores de datos,

*log* es la función logarítmica de base 10.

Sustituyendo, queda de la siguiente forma:

---

<sup>300</sup> Cfr. Triola, Mario, *Estadística*, México, Pearson, 2013 p. 65.

$$C = 1 + \frac{\log(150)}{\log(2)}$$

$$C = 1 + \frac{2.17609}{0.30102}$$

$$C = 1 + 7.22905$$

$$C = 8.22905$$

Redondeando el resultado a la unidad más cercana, el resultado indica que se deben de agrupar los datos en ocho clases.

Para determinar la amplitud de cada clase a partir la cuantía de los juicios interpuestos se debe restar el límite superior del límite inferior, siendo el límite superior el correspondiente al dato mayor que equivale a \$356,040,000. - correspondiente al juicio de lesividad número ocho del año 2015. El límite inferior es el dato menor, equivalente a \$ 0.- correspondiente al juicio de lesividad número uno del 2013. El resultado de la resta de ambos términos se debe dividir entre el número de clases<sup>301</sup>.

$$a = \frac{356,040,000 - 0}{8}$$

$$a = 44,505,000$$

Esto significa que la diferencia entre clases debe ser de \$ 44,505,000. - (algo que se denomina intervalo de clase) lo que se traduce en que la primera clase tendrá un rango que va de 0 a 44,505,000, (0 + 44,505,000). Con estos datos se puede elaborar finalmente una tabla de distribución de frecuencias en la cual se puede calcular cuántos juicios pueden agruparse en base a la cuantía.

---

<sup>301</sup> Cfr. Triola, Mario *op. cit.*, p. 48.

Tabla 3 Distribución de frecuencias de los juicios de lesividad en base a la cuantía	
Intervalo de Clase	Frecuencia
0 – 44,505,000	137
44,505,001 – 89,010,000	6
89,010,001 – 133,515,000	2
133,515,001 – 178,020,000	0
178,020,001 – 222,525,000	2
222,525,001 – 267,030,000	1
267,030,001 – 311,535,000	0
311,535,001 - 356,040,000	2

Como se puede apreciar, agruparlos en razón de la cuantía arroja resultados poco útiles, puesto que la primera clase abarca el 91.33% de los datos de la muestra. Cuando se añade el periodo de tiempo en días que transcurrió entre la emisión del acto administrativo y la notificación del acto administrativo se encuentra que los periodos de tiempo que hay en cada nivel varían enormemente también

Tabla 4 Distribución de frecuencias de los juicios de lesividad en base a la cuantía con el periodo de tiempo que abarca cada intervalo de clase		
Intervalo de Clase	Frecuencia	Periodo de Tiempo
0 – 44,505,000	137	De 21 a 4987 días
44,505,001 – 89,010,000	6	De 264 a 1126 días
89,010,001 – 133,515,000	2	De 721 a 1703 días
133,515,001 – 178,020,000	0	
178,020,001 – 222,525,000	2	De 729 a 1826 días
222,525,001 – 267,030,000	1	862 días
267,030,001 – 311,535,000	0	
311,535,001 - 356,040,000	2	De 698 a 747 días



Se puede observar que el comportamiento del juicio de lesividad es totalmente aleatorio y no obedece tendencias claras. Por poner un ejemplo de un fenómeno fiscal de tendencias claras, de acuerdo con el padrón de contribuyentes del SAT para 2021 existen decenas de millones de pequeños contribuyentes y asalariados, pero apenas existen unas decenas de miles de grandes contribuyentes personas físicas y morales. Esto indica que el padrón de contribuyentes es una pirámide en la cual a medida que se asciende en las tarifas impositivas, se encuentran menos contribuyentes. El juicio de lesividad no es tan predecible y como se puede apreciar en la tabla anterior, las autoridades fiscales pueden tardar de 21 días a 13 años en combatir una resolución lesiva y el valor de los asuntos puede ir de cero a más de trescientos millones de pesos.

En este punto tratar de idear un modelo más complejo resulta ocioso puesto que la enorme disparidad de las cifras (algo propio de un fenómeno aleatorio que no sigue ninguna tendencia discernible) impide el idear reglas que sean aplicables para juicios de lesividad que tengan un rango determinado de cuantía o de tiempo y que se puedan usar para juicios que tengan rangos ligeramente superiores o inferiores.

¿Qué es lo que podría explicar el comportamiento en la cuantía de los juicios de lesividad? Mientras que la mayoría de los asuntos tienen una cuantía cero hay muchos cuyas cuantías ascienden a decenas de millones de pesos. Es muy probable que los asuntos con cuantía cero tengan dos motivos de origen, el primero que se trate de asuntos en los que se trate de derechos subjetivos que no se traduzcan en un beneficio monetario. El segundo motivo que podría explicar el gran número de juicios con cuantía cero sería que se trate de beneficios monetarios que el particular no ejerció por alguna razón antes de ser combatidos por la autoridad.

Por otra parte, la existencia de juicios con cuantías multimillonarias podría deberse al hecho de que los grandes contribuyentes posiblemente puedan ser beneficiarios de derechos pecuniarios que tengan una correlación directa con el volumen de sus negocios. No obstante, los pequeños contribuyentes también son susceptibles de recibir beneficios indebidos de carácter pecuniario por parte de las

autoridades fiscales. Analizando las cifras proporcionadas por el SAT, se puede observar que hay al menos diez juicios de lesividad en los que debido a la cuantía de estos, la parte demandada podría ser un pequeño contribuyente:

Tabla 5 Juicios de lesividad en los que probablemente el demandado sea un pequeño contribuyente <sup>302</sup>		
Número	Monto (\$)	Periodo
2 del 2014	980. -	48 días
7 del 2014	675,633.24	310 días
8 del 2014	505,979.31	300 días
9 del 2014	2. -	75 días
12 del 2014	13,720. -	624 días
16 del 2014	283,545. -	3335 días
59 del 2016	258,558.90	98 días
70 del 2016	198,191.94	145 días
8 del 2018	538,879. -	1836 días
2 del 2019	118,894.31	102 días

Siguiendo el razonamiento del párrafo anterior, la cuantía de estos juicios podría tener una correlación directa con los ingresos de un pequeño contribuyente; entendiendo que es un pequeño contribuyente aquel que tiene ingresos propios de su actividad inferiores a dos millones de pesos en un ejercicio, tal y como lo prevé el artículo 111 de la LISR<sup>303</sup>, en virtud de lo anterior, cifras de hasta medio millón de

<sup>302</sup> Tabla elaborada a partir de las cifras proporcionadas por el SAT en las consultas de información pública, números de folio 0610100240820 del 27 de noviembre de 2020 y 0610100127821 del 11 de junio de 2021.

<sup>303</sup> Ley del Impuesto sobre la Renta, Artículo 111. El Régimen de Incorporación Fiscal es un régimen simplificado para el cumplimiento de las obligaciones fiscales que deriva del anterior Régimen de Pequeños Contribuyentes, que fue incorporado en 1998. Desde entonces el enfoque de las autoridades ha sido el considerar que aquellos contribuyentes cuyos ingresos propios de la actividad que realizan sean inferiores a los dos millones de pesos durante el ejercicio deben de contar con facilidades administrativas para agilizar el pago de los impuestos. La razón de ser de ese razonamiento es que un volumen de negocios inferior a los dos millones de pesos no se traduce en una gran operación comercial que permita al contribuyente delegar sus obligaciones fiscales contratando personal especializado. La mayoría de los negocios con operaciones inferiores a los dos millones de pesos tienen menos de una decena de empleados, siendo muchas veces negocios

pesos como las rescatadas en la tabla anterior pueden ser afrontadas por un pequeño contribuyente, sea este una persona moral o incluso una persona física.

Finalmente, ¿Qué es lo que puede explicar el comportamiento en los plazos de interposición? En tanto que en el juicio número catorce del 2015 el plazo que hay entre la emisión del acto y el auto de admisión de la demanda es de 21 días, el juicio número tres del 2018 tiene un plazo de 4,987 días. Tal vez este comportamiento se deba a dos motivos. El primero tiene que ver con los procesos de auditoría dentro del SAT y el segundo con el comportamiento del contribuyente que recibió el acto lesivo.

Respecto al posible primer motivo, es probable que los actos lesivos sean identificados durante *los procesos de auditoría* y vigilancia que llevan a cabo los superiores jerárquicos de los servidores públicos responsables de la emisión de los actos lesivos. Tal vez durante inspecciones aleatorias a la labor de los servidores públicos estos actos anómalos han sido identificados y turnados a las áreas jurídicas para su impugnación vía juicio de lesividad. Eso podría explicar la irregularidad que existe en cuanto a los plazos que el SAT ha mostrado, puesto que, si se trata de procesos de vigilancia comunes y corrientes, estos serían llevados a cabo de forma constante pero irregular y no se sometería a revisión la totalidad de los expedientes que existen al mismo tiempo.

Por lo que hace al segundo motivo, el comportamiento del contribuyente, es bastante probable que dentro del gigantesco número de expedientes y asuntos que resuelve el SAT todos los días, los actos administrativos lesivos *se pierdan* y la autoridad ignore su existencia hasta que la forma en que el contribuyente actúa los alerte de un problema. Una muestra de ello es el ejemplo planteado con anterioridad de la persona moral con un mes adicional para presentar su declaración anual; si el contribuyente hubiera seguido *actuando normal* la autoridad jamás habría advertido la existencia del acto lesivo. En otras palabras, la emisión de un acto que otorga a

---

familiares y el contribuyente en persona es el encargado de administrar el negocio y preparar el pago de impuestos. Para evitar que este tenga más responsabilidades en el ámbito fiscal que dificulten el pago de impuestos o incluso deriven en el cese de operaciones comerciales, es que se han creado estos regímenes simplificados.

un contribuyente de beneficios indebidos puede alterar su comportamiento frente a la autoridad, misma que alertada de posibles irregularidades puede iniciar procesos tales como las facultades de comprobación que identifiquen la existencia de los actos lesivos. Por otra parte, es posible que en algunas ocasiones la forma en que se manifiesta el particular no cambie significativamente después de recibir el acto lesivo, lo cual sigue abonando a la irregularidad de los plazos en la información que muestra el SAT. Esto a la vez se traduce en la posible existencia de actos lesivos emitidos en años anteriores (2015 o 2016 por ejemplo) que aún no se han descubierto y que siguen beneficiando a los contribuyentes indebidamente.

Para finalizar, sólo resta insistir que el juicio de lesividad no es un fenómeno perfecto que siga lineamientos susceptibles de ser modelados, sino que más bien es un fenómeno aleatorio que se guía por la volubilidad del comportamiento humano, tanto de los contribuyentes como de las autoridades. No obstante, del análisis de las cifras que se han obtenido se ha podido observar plazos extremadamente largos. Si bien estos derivan de actos con efectos de tracto sucesivo, ¿podría significar que las autoridades necesitan más tiempo para la interposición del juicio de lesividad?

#### **4.2 Un término mayor para la interposición del juicio**

La fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el plazo de interposición del juicio de lesividad señala que tratándose de resoluciones lesivas que hayan producido efectos de tracto sucesivo el plazo de cinco años comienza a correr a partir del último efecto que se haya producido. No obstante, los efectos de la sentencia solamente se pueden retrotraer a los cinco años previos a la presentación de la demanda:

Artículo 13.- [...]

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

[...]

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

[...] <sup>304</sup>

La última parte de la fracción III muestra situaciones como la siguiente: Una resolución lesiva emitida en el año 2010 que produce efectos de tracto sucesivo y cuyo último efecto se actualizó en enero de 2018 podría ser perfectamente impugnable en abril de 2021, puesto que solo habrían transcurrido tres años y cuatro meses desde el último efecto. El juicio de lesividad promovido ante el TFJA el mes de abril de 2021 podría nulificar el acto emitido en 2010 pero los efectos solamente se podrían retrotraer hasta abril de 2016, lo que implica que los beneficios indebidos recibidos por el particular en desde enero de 2010 hasta marzo de 2016 habrán prescrito a su favor. Desde el punto de vista del Estado las repercusiones de este artículo pueden ser muy negativas puesto que podría implicar la privación de recursos económicos que pasarían a ser parte del patrimonio del particular, quien no podría haberlos obtenido de otra forma sino mediante el error de las autoridades.

En las cifras ofrecidas por el SAT hay varios juicios de lesividad en los cuales, el periodo de tiempo que hay entre la emisión del acto lesivo y la notificación del auto de admisión de la demanda, excede el plazo de interposición del juicio de lesividad de 1,825 días (cifra obtenida al multiplicar 365 días por cinco años)

---

<sup>304</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Artículo 13.

Tabla 6 Juicios de lesividad interpuestos en un periodo superior a los cinco años <sup>305</sup>		
Número	Monto (\$)	Periodo
16 del 2014	283,545. -	3,335 días
2 del 2015	0.-	1,869 días
1 del 2016	0.-	2,165 días
7 del 2016	0.-	1,845 días
27 del 2016	0.-	1,848 días
42 del 2016	0.-	2,115 días
43 del 2016	0.-	1,905 días
45 del 2016	0.-	1,868 días
46 del 2016	0.-	1,872 días
48 del 2016	0.-	2,118 días
65 del 2016	1,009,500.34	3,623 días
19 del 2017	4,137,108.90	2,065 días
21 del 2017	28,166,667.24	2,113 días
22 del 2017	30,162,240.23	2,060 días
23 del 2017	0.-	1,876 días
24 del 2017	0.-	3,030 días
2 del 2018	0.-	1,837 días
3 del 2018	0.-	4,987 días
7 del 2018	8,758,773.14	2,124 días
8 del 2018	538,879. -	1,836 días

En la tabla anterior se puede observar que cinco de los juicios interpuestos tienen cuantías significativas que alcanzan hasta los treinta millones de pesos y a juzgar por el periodo de tiempo, es casi una certeza que se trata de resoluciones

<sup>305</sup> Tabla elaborada a partir de las cifras proporcionadas por el SAT en las consultas de información pública, números de folio 0610100240820 del 27 de noviembre de 2020 y 0610100127821 del 11 de junio de 2021.

con efectos de tracto sucesivo, lo cual a la vez implica que la cuantía podría ser superior si no se limitara al Estado la posibilidad de recuperar el monto de lo indebidamente otorgado al particular a solo cinco años. Para seguir esta línea de pensamiento es pertinente rescatar algunos de los puntos importantes de las sentencias más relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al juicio de lesividad.

#### **4.2.1 Sentencias relevantes sobre el juicio de lesividad**

A pesar de que una consulta del término *juicio de lesividad* a través del sistema de consulta de sentencias de órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal arroja 737 resultados<sup>306</sup>, el autor del presente ha podido apreciar que casi todas las sentencias no tratan de controvertir las características del juicio de lesividad, sino que se enfocan al fondo del asunto. Es decir, se impugna exclusivamente la validez de la resolución que la autoridad considera lesiva, en tanto que los aspectos clave del juicio de lesividad son dejados de lado.

La consecuencia de esto es que solo existe un reducido número de sentencias que analizan el juicio de lesividad como consecuencia de la impugnación de sus características por parte de los particulares. De estas sentencias conviene rescatar dos, el Amparo directo en revisión 1771/2013 y el Amparo directo en revisión 57/2018. Estas sentencias estudian la constitucionalidad del juicio de lesividad de la Ciudad de México, pero recogen criterios interesantes usados en sentencias anteriores que estudiaron la constitucionalidad del juicio de lesividad federal.

Con respecto al primer expediente, el Amparo directo en revisión 1771/2013, a grandes rasgos trata sobre la demanda de nulidad del certificado de acreditación

---

<sup>306</sup> Consejo de la Judicatura Federal, *Consulta de Sentencias de Órganos Jurisdiccionales*, <http://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>. A través de esta página se pueden consultar las sentencias del Poder Judicial de la Federación. Existen dos formas de realizar una consulta, la primera es por expediente y la segunda por tema. Para realizar una consulta con el primer método se necesita ingresar entre otras cosas el número y el tipo de expediente, lo que permite realizar una consulta muy específica. Por otra parte, al realizar una búsqueda por tema se arrojarán todos los resultados que contengan los términos ingresados, de tal forma que al ingresar el término *Juicio de Lesividad*, los resultados obtenidos (en abril de 2021 cuando se realizó la consulta se obtuvieron 732 resultados) corresponden a sentencias de juicios de lesividad interpuestos en todo el país al menos desde la Novena Época de la Jurisprudencia por cualquier tipo de autoridad administrativa.

de uso de suelo de un inmueble por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. El asunto fue resuelto en primera instancia por la Quinta Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que declaró la validez de los actos impugnados. Posteriormente, la autoridad interpuso el recurso de apelación que fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la cual revocó la sentencia al considerar que los actos impugnados eran inválidos. En consecuencia, el particular interpuso demanda de amparo, que fue turnada al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. El Tribunal Colegiado resolvió no conceder el amparo al particular, quien interpuso el recurso de revisión del cual conoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tras turnarse el expediente al Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la sentencia del Tribunal Colegiado fue ratificada<sup>307</sup>.

Uno de los argumentos clave que se pueden rescatar de esta sentencia es la respuesta a la impugnación del Artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF en adelante) que prevé lo siguiente:

Artículo 28.- Cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente podrá ejercitar su acción ante el Tribunal, dentro de los cinco siguientes años siguientes a la fecha en que sido notificada la resolución. En caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente podrá demandar la nulidad, en cualquier momento, pero la sentencia que el órgano jurisdiccional administrativo dicte, sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda<sup>308</sup>.

La redacción del artículo anterior es bastante similar al de la fracción III del artículo 13 de la LFPCA y los argumentos formulados en contra de la

---

<sup>307</sup> Cfr. Amparo Directo en Revisión 1771/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 28 de agosto de 2013.

<sup>308</sup> Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Artículo 28.



constitucionalidad de este artículo giraban en torno a las violaciones de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica (por el periodo tan largo de interposición que tienen las autoridades en contraste con el que tienen los particulares)<sup>309</sup>.

Tres fueron los criterios usados por la Primera Sala de la SCJN para considerar la constitucionalidad del juicio de lesividad (y el plazo para su interposición) de la Ciudad de México. El primero, es que no puede prevalecer el error sobre el interés público, en virtud de que un agravio a Administración Pública se traduce eventualmente a una afectación a los propios gobernados. El Segundo que las autoridades no pueden revocar unilateralmente sus decisiones y deben acudir a los Tribunales para la anulación de sus resoluciones, respetando el derecho de audiencia de los particulares beneficiados. El tercer motivo que justifica la existencia del plazo de cinco años enuncia que este se justifica por el cúmulo de resoluciones que se emiten y el tiempo que suele tardar la autoridad en advertir la lesión al interés público; y porque las autoridades defienden el patrimonio e intereses de la colectividad, a diferencia de los particulares que solamente defienden su patrimonio propio, el cual sirve para fines personales (no persigue el bien común)<sup>310</sup>.

Respecto al tercer motivo señalado por el Ministro Arturo Zaldívar, es necesario hacer algunas precisiones. Las cifras proporcionadas por el SAT muestran que el número de juicios de lesividad (y por ende de errores que comete la autoridad) es muy reducido, lo cual como se ha mencionado es fruto de un actuar sumamente profesional. De ahí que justificar al juicio de lesividad en base a los errores que comete la autoridad es inexacto. No obstante, no se puede permitir tampoco que el interés privado prevalezca sobre el interés público, Si la autoridad y los particulares dispusieran del mismo plazo de treinta días, el Estado podría dejar de percibir una gran cantidad de recursos monetarios (se ha visto que algunos juicios de lesividad alcanzan cuantías de cientos de millones de pesos). El plazo de tiempo en esta situación pasa a ser una prioridad secundaria, puesto que el juicio

---

<sup>309</sup> Amparo Directo en Revisión, 1771/2013, *op. cit.*, p. 9.

<sup>310</sup> *Ibidem*, pp. 18 y 19.

de lesividad protege los intereses patrimoniales del Estado y la seguridad jurídica del particular. No obstante, debe existir una mejor forma de proteger los intereses patrimoniales de los particulares.

Por lo que hace al segundo expediente, el Amparo directo en revisión 57/2018, el fondo del asunto es el combate a las Manifestaciones de Construcción tipo B que otorgó la alcaldía Álvaro Obregón, misma que combatió esas resoluciones vía juicio de lesividad. El asunto original fue resuelto por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual sobreseyó el juicio al considerar que los actos impugnados habían sido consentidos por la autoridad. La sentencia fue combatida vía recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal, la cual determinó que eran fundados los agravios declarando la nulidad de los actos impugnados. Ante esto, la parte demandada interpuso juicio de Amparo del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que resolvió negar el amparo y la protección de la Justicia Federal. Los particulares promovieron el recurso de revisión, que fue turnado al Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución, el cual terminó ratificando la sentencia del Tribunal Colegiado<sup>311</sup>.

Al igual que en el expediente anterior, se impugnó la constitucionalidad del artículo 28 de la LPADF, argumentando que este transgredía las garantías de igualdad, legalidad y seguridad jurídica de los particulares al otorgarle a la autoridad cinco años para interponer el juicio de lesividad. La primera sala respondió estos agravios reafirmando los cuatro argumentos principales que citó en la sentencia del juicio de amparo el Tribunal Colegiado:

El primero de los argumentos justificativos es que mediante el juicio de lesividad se protege el patrimonio colectivo, con el que el Estado realiza sus funciones para la satisfacción de necesidades públicas. El segundo argumento es la gran cantidad de asuntos de los cuales conocen las autoridades administrativas.

---

<sup>311</sup> Amparo Directo en Revisión 57/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de mayo de 2018.

El tercer argumento es que debe tenerse presente el tiempo que necesita la propia autoridad para advertir entre todos los asuntos que son de su conocimiento, las lesiones al interés público y, por último, que en caso de exigir a la autoridad administrativa un plazo menor para la presentación de la demanda, se haría nugatorio el plazo de prescripción de cinco años a que se sujeta su actuación<sup>312</sup>.

#### **4.2.2 Consideraciones finales**

Retomando la línea de pensamiento que se dejó antes de analizar las sentencias relevantes del juicio de lesividad, la limitación que la ley impone al Estado para recuperar el monto de lo indebidamente otorgado a los particulares va en contra de algunos de los puntos señalados en las sentencias de la SCJN analizadas. En primer lugar, el juicio de lesividad tiene por objetivo proteger el patrimonio colectivo, patrimonio que en el caso de las cifras que el SAT ha proporcionado, se manifiesta de forma pecuniaria. En segundo lugar, no puede prevalecer el error sobre el interés público; no obstante, impedir al SAT recuperar cantidades de dinero que le corresponden implica una reducción del patrimonio del Estado (y de todos los mexicanos como colectividad) para privilegiar los derechos de una persona. Evidentemente esta postura tiene el sesgo de enfocarse a un lado de la discusión. Antes de emitir un juicio final debe analizarse la situación del particular.

#### **4.3 Un término menor para la interposición del juicio**

Los particulares que han impugnado la constitucionalidad del largo plazo para la interposición del juicio de lesividad no son los únicos que consideran que este plazo debería o emparejarse al plazo que disponen los particulares o al menos reducirse. Este tema ha llegado al Senado de la República y durante la LXII legislatura se envió una iniciativa para reducir ese plazo.

##### **4.3.1 Iniciativa del senado para reducir el plazo de interposición del juicio de lesividad**

El 12 de marzo de 2013 la Senadora Ninfa Salinas Sada presentó en el Senado de la República una iniciativa con proyecto de decreto para reformar la

---

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 31.

fracción III del artículo 13 de la LFPCA, el cual como ya se ha podido observar es el que regula el plazo de interposición del juicio de lesividad en 5 años. La iniciativa pretendía reformar dicha fracción para quedar de la siguiente forma:

Artículo 13.- .....

*I a II.....*

III. De *un año* 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 *un año* del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a *un año anterior* a la presentación de la demanda.

.....<sup>313</sup>

Como se puede apreciar, esta iniciativa pretendía reducir el plazo para interposición del juicio de lesividad a un año, plazo que también aplicaría tratándose de resoluciones con efectos de tracto sucesivo. Pero ¿Cuál es el razonamiento que hay detrás de esa iniciativa? ¿Por qué la senadora eligió el plazo de un año para la interposición del juicio de lesividad?

De acuerdo con el texto de la iniciativa, la Senadora Ninfa Salinas calculó que al plazo de cinco años para la interposición del juicio de lesividad se le deben de agregar entre dos y tres años más en los cuales la situación jurídica del particular seguiría estando indefinida. Este plazo real en el que se determinarían los derechos y obligaciones de los particulares resulta *imprudente, excesivo y, por ende, contrario*

---

<sup>313</sup> Gaceta del Senado, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III, del Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, Gaceta: LXII/1SPO-104/39819, 12 de marzo de 2019, la excesiva cantidad de puntos suspensivos es parte de la publicación original, [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/39819](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/39819)

a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 Constitucional<sup>314</sup>.

Aunado a esto, al considerarse el párrafo 1 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prevé la garantía de audiencia *en un plazo razonable*; el plazo de interposición del juicio de lesividad más el tiempo que tardará en resolverse en los Tribunales convierte al juicio de lesividad en una figura que afecta varios principios jurídicos y derechos humanos.

La Senadora también arremete contra algunos de los argumentos que el poder judicial ha usado para justificar el plazo de cinco años (mismos que fueron retomados en el apartado anterior) al mencionar lo siguiente:

Los cinco años concedidos a la Administración Pública, no pueden justificarse en el cúmulo de trabajo bajo su responsabilidad ni se puede, afirmar que se pretende equiparar con el plazo de prescripción de las facultades fiscales, que también es de cinco años.

*Invocar un exceso de trabajo no tiene mayor peso que el argumento de un Estado constitucional de derecho, del que somos parte; donde particulares así como autoridades estamos sometidos a la ley, su Constitución, y los principios que de ella derivan*<sup>315</sup>.

A pesar de lo anterior, la Senadora Ninfa Salinas no menciona cuál es el criterio que utilizó para determinar que un año es un mejor plazo para el juicio de lesividad que cinco años. Incluso a pesar del rigor de su crítica al juicio de lesividad, la Senadora consideró que reducir el plazo de interposición del juicio de lesividad a 45 días (plazo para la interposición del juicio de nulidad que en aquel tiempo tenían disponible los particulares) *atentaría contra la equidad procesal* puesto que las autoridades necesitan más tiempo para detectar errores.

Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, donde sería discutida y dictaminada para eventualmente ser

---

<sup>314</sup> *Ibidem.*

<sup>315</sup> *Ibidem.*

presentada en el pleno de la Cámara de Senadores para su votación. Desafortunadamente, esta iniciativa no tuvo mayor repercusión puesto que no fue discutida ni dictaminada en las Comisiones de Justicia del Senado, esto provocó que se diera por concluida después de que el Senado aprobara el acuerdo de la Mesa Directiva para dar conclusión a las iniciativas presentadas por senadores que se encuentran pendientes de dictamen en la Cámara de Senadores. La aprobación de dicho acuerdo tuvo lugar el día 30 de abril de 2020.

La existencia de esta iniciativa pone de manifiesto el alcance que tienen las posturas contrarias al plazo de interposición de cinco años del juicio de lesividad, pero ¿Es correcto reducir el plazo de interposición del juicio de lesividad? Para responder a esa pregunta se debe de contrastar los beneficios y las desventajas que tendría el reducir el plazo para beneficiar a los particulares o bien de alargar el plazo para beneficiar a las autoridades.

#### **4.3.2 Ventajas y desventajas de modificar el plazo de interposición del juicio de lesividad.**

La modificación del plazo de interposición del juicio de lesividad tiene consecuencias que dependiendo del punto de vista que se explore pueden resultar positivas o negativas. Disminuir el plazo a cualquier periodo de tiempo inferior a cinco años otorga mayor seguridad jurídica a los particulares. Por ejemplo, un contribuyente que tenga la certeza de que su patrimonio no podrá ser disminuido por algún juicio de lesividad que sea interpuesto en el mediano o largo plazo podrá realizar una mejor planeación estratégica, puesto que podrá disponer libremente de todos los recursos económicos en un menor tiempo y en consecuencia tener un mayor volumen de negocios. No obstante, un plazo reducido podría estimular a los particulares a tratar de obtener cada vez más resoluciones que les otorguen beneficios indebidos. Si los particulares son conscientes de que, por ejemplo, el juicio de lesividad sólo puede interponerse un año después de emitida la resolución lesiva, podrían arriesgarse cada vez más e inducir a las autoridades a cometer errores. En este escenario solo tendrían que esperar un año para que dicho beneficio les haya prescrito sin que la autoridad pueda impugnar su devolución.

Por otra parte, aumentar el plazo de interposición del juicio de lesividad a un periodo superior a los cinco años puede desalentar a los particulares de emprender nuevos proyectos. Si las autoridades pueden interponer un juicio de lesividad que les permita recuperar lo que indebidamente otorgaron a los particulares, por ejemplo, en cualquier momento dentro de un periodo de diez años después de emitido el acto lesivo, los derechos de la colectividad, que son administrados por las autoridades fiscales, estarían mejor protegidos. Sin embargo, las cifras proporcionadas por el SAT no muestran este comportamiento. En las cifras que fueron analizadas en el primer apartado de este capítulo se puede observar que hay juicios de lesividad en los que el periodo de tiempo que hay entre la emisión del acto y el auto de admisión de la demanda de juicio de lesividad excede los cinco años, e incluso alcanza los ocho o trece años<sup>316</sup>. Esto aparentemente indica que un plazo mayor a cinco años sea la solución, puesto que las autoridades pueden salvaguardar sus intereses y combatir actos lesivos más allá de los cinco años que prevé la ley, esto se debe a que esas resoluciones fueron de tracto sucesivo y el último efecto permitió que se interpusiera el juicio después de transcurridos cinco años de la emisión del acto lesivo.

En base al análisis expuesto en los párrafos anteriores se puede advertir que, aunque el plazo de interposición del juicio de lesividad es largo y el aumentar o disminuir este término puede beneficiar o afectar a los particulares y al Estado (dependiendo del punto de vista), son los efectos del juicio de lesividad, los cuales generan afectaciones en el patrimonio de los particulares o del Estado los que parecen generar una situación más preocupante. Las autoridades pueden interponer un juicio once años después de emitido el acto lesivo, pero solo podrán recuperar el patrimonio que indebidamente le otorgaron al particular por un periodo de cinco años, habiendo perdido lo de seis años. Por otra parte, los particulares pueden deshacerse de una resolución que les otorgó beneficios indebidos pero la devolución de los recursos obtenidos durante cinco años puede representar un gran golpe en especial si se trata de pequeños contribuyentes ¿Cómo se puede

---

<sup>316</sup> Particularmente se hace referencia al juicio número 24 del 2017 que muestra un plazo de 3,030 días y al juicio número 3 de 2018 que muestra 4,987 días.

reformular el juicio de lesividad tomando en cuenta los problemas que conllevan los efectos de declararse nulo el acto que le dio origen?

#### **4.4 Un nuevo juicio de lesividad**

El plazo de interposición del juicio de lesividad no representa tanto un problema para las partes. La existencia de un plazo largo no se debe a que el Estado necesite tiempo para detectar los errores que ha cometido, puesto que casi no comete errores. Al mismo tiempo un plazo tan amplio no representa una violación a las garantías de igualdad y seguridad jurídica que tienen los particulares, puesto que la interposición del juicio significa que ambas partes se someten en igualdad de condiciones a los criterios que tengan los tribunales para resolver el asunto en cuestión. Eso significa que la interposición de un juicio de lesividad no se traduce en una victoria automática para el Estado, puesto que una buena defensa del particular puede lograr que el acto impugnado sea declarado válido.

El problema real pasa a ser el tema de los efectos que el juicio de lesividad puede tener en el patrimonio de los particulares y del Estado. Este problema debe de ser resuelto de tal forma que proteja simultáneamente ambas partes en conflicto; una tarea compleja que se tratará de alcanzar.

A juicio del autor del presente estudio no se puede limitar al Estado, cuando se trate de actos con efectos de tracto sucesivo, a recuperar las cantidades indebidamente otorgadas a los particulares a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda de lesividad (en el entendido que el juicio declaró la nulidad del acto lesivo). Que el juicio de lesividad siga con esas características implicaría que puede prevalecer el error sobre el interés público, al menos en lo que respecta a las cantidades no recuperadas por el Estado (lo que va en contra de los argumentos de la SCJN que justifican la existencia del juicio de lesividad) Si el acto de origen ha sido declarado nulo no existe justificación para que los accesorios de este acto, las cantidades otorgadas indebidamente al particular, subsistan puesto que esto va en contra del principio general del derecho que enuncia *lo accesorio sigue la suerte de lo principal*.



En virtud de lo anterior, se puede plantear un cambio en la forma en que la fracción III del Artículo 13 de la LFPCA está redactada para quedar de la siguiente forma:

Artículo 13.

[...]

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

[...]

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto; *los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, se retrotraerán al momento de la emisión de la resolución favorable al particular*<sup>317</sup>.

La anterior propuesta salvaguarda el interés público, pero no soluciona los problemas que sufren los particulares. La declaratoria de nulidad de una resolución lesiva y la posterior devolución de las cantidades que se originaron por ella pueden representar un golpe duro al patrimonio de los particulares. Este golpe se vería agravado si tienen que devolver todo lo que fue generado desde la emisión de la resolución en vez de lo generado en los últimos cinco años previos a la presentación de la demanda. Para resolver este problema, el autor del presente estudio considera que se deben de considerar dos escenarios diferentes:

El primero tiene que ver con los pequeños contribuyentes. La legislación tributaria ofrece facilidades administrativas y un régimen simplificado para el cumplimiento de las obligaciones fiscales a los contribuyentes cuyos ingresos

---

<sup>317</sup> El énfasis fue añadido por el autor del estudio y no pertenece a la redacción original del artículo en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

propios de la actividad que realizan sean inferiores a los dos millones de pesos durante el ejercicio. La justificación para otorgar estos beneficios es la precariedad de los negocios de los contribuyentes con ingresos inferiores a los dos millones de pesos anuales. Para salvaguardar los intereses de los pequeños contribuyentes y ser coherente con el resto de la legislación tributaria, la fracción III debe limitar la posibilidad que tiene el Estado de recuperar las cantidades indebidas a solo dos millones de pesos para quedar de la siguiente forma:

Artículo 13.

[...]

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

[...]

III. [...]

*Si la sentencia resulta ser total o parcialmente desfavorable para el particular y este tiene ingresos propios de la actividad que realiza, inferiores a los dos millones de pesos, de acuerdo a los registros del Servicio de Administración Tributaria, los efectos de la sentencia, además de declarar la nulidad del acto impugnado, solo podrán ascender a dos millones de pesos cuando se reclamen cantidades indebidamente obtenidas<sup>318</sup>.*

Si bien la adición de un segundo párrafo plantea una limitación al Estado de recuperar lo indebido, (argumento al cual el autor del presente estudio se opone), cuando se trata de pequeños contribuyentes la legislación vigente otorga beneficios que están orientados a proteger el interés público de un gran número de contribuyentes, de tal forma que la adición en los términos planteados es congruente con el resto de la legislación tributaria. El monto elegido como límite para la recuperación de las autoridades, dos millones de pesos, se eligió tomando en

---

<sup>318</sup> El énfasis fue añadido por el autor del estudio y no pertenece a la redacción original del artículo en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

cuenta que, tratándose de un pequeño contribuyente, dos millones de pesos pueden representar los ingresos totales de varios años de operaciones, por lo que esa cantidad a pesar de ser insignificante para el Estado, es demasiado para un particular. Por otra parte, desde una perspectiva materialista los pequeños contribuyentes solo podrían ocasionar pequeños quebrantos, por lo cual el daño al bien común de las cantidades que no pueden ser recuperadas sería mínimo.

El segundo escenario es el de los grandes contribuyentes. El volumen de negocios de este tipo de particulares les permite absorber con mayor facilidad los efectos de un juicio de lesividad. No obstante, en las cifras proporcionadas por el SAT se pueden apreciar cuantías superiores a los 80, 100 y hasta 190 millones de pesos. Esas cantidades de dinero son exorbitantes; e incluso para los más grandes contribuyentes devolver decenas de millones de pesos puede afectar el funcionamiento de sus negocios y planes en el corto y mediano plazo, eso no implica que no tengan los recursos para devolver lo indebido, sino que necesitan de un *régimen transicional* que evite una disrupción en sus actividades que tenga consecuencias indeseadas, tales como el despido de un elevado número de trabajadores o la cancelación de obras para la ampliación de sus fuentes de trabajo.

Artículo 13.

[...]

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

[...]

III.

[...]

*Si la sentencia resulta ser total o parcialmente desfavorable para el particular y este tiene ingresos propios de la actividad que realiza, superiores a los dos millones de pesos, de acuerdo a los registros del Servicio de Administración Tributaria, los efectos de la sentencia, además de declarar la nulidad del acto*

*impugnado, deberán contemplar medidas que permitan el cumplimiento paulatino de la misma a fin de evitar irrupciones intempestivas que impidan al particular llevar a cabo sus actividades*<sup>319</sup>.

La adición de un tercer párrafo a la fracción III permite seguir incorporando en la legislación administrativa el principio de confianza legítima, puesto que los contribuyentes, incluso los más grandes, tienen fe en que el Estado se comportará de una forma acorde a los actos que ya emitió. Si se determina que estos actos fueron nulos, no se puede esperar que los particulares cumplan inmediatamente con los puntos de la sentencia, puesto que sus actividades siguen la inercia que los actos lesivos les permitió. La adopción de medidas paulatinas salvaguarda los intereses tanto del Estado como de los particulares.

#### **4.4.1 Propuesta para modificar la fracción III del Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

Finalmente, la fracción III quedaría de la siguiente forma:

Artículo 13.

[...]

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

[...]

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

---

<sup>319</sup> El énfasis fue añadido por el autor del estudio y no pertenece a la redacción original del artículo en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

*Si la sentencia resulta ser total o parcialmente desfavorable para el particular y este tiene ingresos propios de la actividad que realiza, inferiores a los dos millones de pesos, de acuerdo a los registros del Servicio de Administración Tributaria, los efectos de la sentencia, además de declarar la nulidad del acto impugnado, solo podrán ascender a dos millones de pesos cuando se reclamen cantidades indebidamente obtenidas.*

*Si la sentencia resulta ser total o parcialmente desfavorable para el particular y este tiene ingresos propios de la actividad que realiza, superiores a los dos millones de pesos, de acuerdo a los registros del Servicio de Administración Tributaria, los efectos de la sentencia, además de declarar la nulidad del acto impugnado, deberán contemplar medidas que permitan el cumplimiento paulatino de la misma a fin de evitar irrupciones intempestivas que impidan al particular llevar a cabo sus actividades.*

## CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio se llegó a las siguientes conclusiones:

Del primer capítulo se pueden extraer varias conclusiones que conviene enunciar. La primera es que el plazo de interposición del juicio de lesividad de cinco años es resultado de un esfuerzo de armonización del sistema legal mexicano, al equipararse el plazo de interposición de este juicio con el plazo para la prescripción. La segunda conclusión es que una de las características propias del juicio de lesividad, el *beneficio indebido* tiene amplios alcances que pueden ayudar a justificar la existencia de un plazo tan largo de interposición. Si se toma en cuenta que el beneficio indebido está asociado a la corrupción se puede argumentar que este juicio ayuda a proteger los intereses de la sociedad al permitirle al Estado nulificar actos que han sido emitidos mediante la comisión de delitos de corte administrativo y fiscal. La tercera y última conclusión que se puede extraer del capítulo primero es que la adición de nuevas vías y modalidades para la interposición del contencioso administrativo han tenido un impacto directo en el juicio de lesividad en las siguientes formas:

- La obligación de las autoridades de interponer este juicio exclusivamente en la vía electrónica (con la salvedad de un criterio que abre la posibilidad a las autoridades a interponer el juicio en la vía tradicional).
- La imposibilidad de interponer un juicio de lesividad en la modalidad sumaria y
- La posibilidad de que se pueda interponer un juicio de lesividad en la modalidad exclusiva de fondo, si es que lo reclamado por la autoridad se ajusta a lo previsto en el artículo 58-17 de la LFPCA.

Del segundo capítulo se puede concluir que el Estado requiere de un plazo largo para la interposición del juicio de lesividad, en virtud de que este persigue finalidades superiores a las de los particulares y debe proteger el bien común de la sociedad. La labor del Estado se materializa a través de los actos administrativos, los cuales al ser expedidos por servidores públicos no están exentos de los errores inherentes a la conducta humana. Estos errores son muy raros (las cifras así lo

demuestran) pero su efecto cumulativo vulnera los intereses colectivos. Es por ello que no se puede justificar la necesidad de equiparar los plazos del juicio de lesividad al juicio de nulidad de los particulares.

Del tercer capítulo se puede concluir que, a pesar de que aparentemente existe una desigualdad procesal a favor del Estado, el plazo para la interposición del juicio de lesividad no vulnera la igualdad de las partes en conflicto ni las demás garantías de seguridad jurídica de los particulares. Contrario a lo que el sentido común indica, la existencia de este juicio permite a los particulares defenderse y argumentar, estando en igualdad de condiciones ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los motivos por los cuales la resolución lesiva debe de ser declarada válida. De no existir el juicio de lesividad podrían ocurrir dos escenarios: En el primero, las autoridades no podrían invalidar las resoluciones lesivas y la constante acumulación de estos oprobiosos actos podría impedir a las autoridades proteger el interés público, minando la capacidad del Estado de cumplir los fines que justifican su existencia. En el segundo escenario las autoridades a *motu proprio* invalidaran sus propias resoluciones, despojando a los particulares de las garantías de audiencia necesarias para la existencia de un mínimo Estado de Derecho. Vistas las alternativas, el juicio de lesividad se configura como la mejor opción posible que protege tanto a particulares como a autoridades.

Respecto al cuarto capítulo, las conclusiones alcanzadas difieren con la hipótesis planteada. Debe recordarse que la hipótesis fue: la reducción o la ampliación del plazo que las autoridades tienen para interponer el juicio de lesividad en contra de las resoluciones administrativas fiscales, puede aumentar o reducir la seguridad jurídica de los particulares. Durante el curso de esta investigación se concluyó que la existencia del juicio de lesividad con un plazo de cinco años garantiza la seguridad jurídica de los particulares al evitar que las autoridades revoquen unilateralmente los actos lesivos. También se concluyó que el efecto que tiene la declaración de nulidad de la resolución lesiva en el patrimonio de las partes actora y demandada es el punto que genera controversia y este debería de ser tomado en cuenta para reformar el juicio de lesividad.

Si se declara la nulidad de la resolución lesiva y esta tiene efectos de tracto sucesivo, es posible que la autoridad interponga el juicio de lesividad más de cinco años después de emitida la resolución. No obstante, los efectos de la sentencia solo se pueden retraer a los cinco años previos a la presentación de la demanda, lo cual significa que habrá un quebranto en contra del Estado que perjudicaría el bien común. Por otra parte, los particulares que sean pequeños contribuyentes pueden sufrir daños irreparables al hacer frente a un juicio de lesividad porque la acumulación del monto de lo indebido a lo largo de los años puede traducirse en la configuración de una cuantía que exceda su capacidad de pago. Es por ello que se concluyó que es necesario la existencia de un límite que proteja a los pequeños contribuyentes. Por otra parte, los grandes contribuyentes, aunque tienen mejores posibilidades para hacer frente a los efectos de la sentencia, no son totalmente inmunes, en especial cuando se trata de juicios con cuantías multimillonarias. Por ello, requieren que se establezcan medidas que permitan el cumplimiento paulatino de los efectos de la sentencia.

El cambio propuesto en la redacción de la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo puede salvaguardar adecuadamente los intereses del Estado y de los particulares en la materia fiscal. Posteriores estudios que se realicen siguiendo esta línea de investigación en el resto de las materias administrativas pueden ayudar a mejorar el juicio de lesividad para que este responda mejor a los intereses de las autoridades administrativas y de todos los administrados.

En ese mismo orden de ideas, durante la elaboración de este proyecto, el autor ha identificado una línea de investigación que sería conveniente rescatar en futuros proyectos. Esta tiene que ver con las cifras que se obtuvieron de las consultas realizadas al Servicio de Administración Tributaria. En los años de 2016 y 2017 el número de juicios de lesividad interpuestos fue significativamente superior a los años previos y posteriores. Esto se podría deberse a dos motivos. El primero puede ser resultado de la presión ejercida por las autoridades políticas al SAT para obtener mayores recursos impositivos por medio de una fiscalización más agresiva.



El segundo motivo podría deberse a una peor actuación de los servidores públicos en los años anteriores al 2016. En este escenario, estos servidores ineficientes podrían haber emitido múltiples actos lesivos y a partir del 2016 con la incorporación de servidores públicos más capaces o tal vez tras la implementación de algún programa de rectificación dentro del mismo SAT, esta tendencia podría haber sido revertida; lo cual se reflejaría en los años 2018 y 2019 donde el número de juicios interpuestos disminuyó significativamente. Desafortunadamente, el autor del presente no cuenta con los recursos hemerográficos que muestren el actuar de las autoridades políticas y fiscales durante ese periodo. Conocer los motivos que expliquen el número de juicios interpuestos podrá ayudar a entender mejor el comportamiento del juicio de lesividad y tal vez ayude a mejorar las reglas de su interposición.

## FUENTES DE CONSULTA

### Fuentes bibliográficas

ACOSTA, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 14<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 1999.

ASTUDILLO, César, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la suprema corte de justicia de la nación” en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, t. IV, vol. 1, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 1998.

AZÚA, Sergio, *Los principios generales del derecho*, 7<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2016.

BARBOZA, Hernando, “La Confianza Legítima y la Interpretación del Artículo 231 por la Sala Constitucional”, *Cuestiones Jurídicas*, Venezuela, Vol. VII, núm. 1, 2013.

BÉJAR, Luis, *El acto administrativo y su finalidad*, México, Porrúa, 2018.

BIX, Brian, traducción de Enrique Rodríguez y Pedro Villareal, *Diccionario de Teoría Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

BOBBIO, Norberto, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, traducción de Jorge Binaghi, España, Gedisa, 2000.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2007.

-----, *Las garantías individuales*, 41<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2018.

CARBONELL Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 6<sup>o</sup> ed., México, Porrúa, 2019.

COVIELLO, Pedro, *La protección de la confianza del administrador: derecho comparado y derecho argentino*, Argentina, Abeledo-Perrot, 2004.

CRUZ, Moisés, et. al. *Teoría general del estado*, México, Iure editores, 2007.

- DABIN, Jean, *Doctrina general del estado*, traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Trejo, México, UNAM, 2003.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, t. I - VIII, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5º ed., España, Ariel, 1970.
- FERNÁNDEZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 9º ed., México, Porrúa, 2020.
- FERRARA, Francisco, *Teoría de las personas jurídicas*, España, Comares, 2006.
- FERRER Eduardo y Sánchez, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, México, Porrúa, 2014.
- ERREGUERENA, José, *Juicio de Lesividad*, México, Themis, 2013.
- ESQUIVEL, Gustavo, *El Juicio de Lesividad y Otros Estudios*, México, Porrúa, 2004.
- FARRELL, Martín, “El utilitarismo en la filosofía del derecho”, en Fabra, Jorge y Spector, Ezequiel (coords.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, vol. III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2015.
- FRAGA, Gabino *Derecho Administrativo*, 44º ed., México, Porrúa, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías*, 6º ed., España, Trotta, 2009
- GALINDO, Miguel, *Derecho Administrativo*, 4º ed., t. I, México, Porrúa, 2003.
- GALLINO, Luciano, *Diccionario de Sociología*, traducción de Stella Mastrangelo et al, México, Siglo XXI, 1995.
- GARCÍA, Eduardo, “La configuración del recurso de lesividad”, *Revista de Administración Pública*, España, núm. 15, 1954.
- GARCÍA, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 16º Ed., t. I, España, Thomson Reuters - Civitas, 2013.

- GILLI, Juan, "La Corrupción: análisis de un fenómeno complejo", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, Argentina, Año 11, núm. 61, octubre 2014.
- GONZÁLEZ, Juan, "La dignidad humana", *Academo Revista de investigación en ciencias sociales y humanidades*, Paraguay, Vol. 3 núm. 2, 2016.
- GONZÁLEZ, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2º ed., t. I, España, Thomson Reuters - Civitas, 2012.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 5º ed., Argentina, Fundación de derecho administrativo, 2000.
- HUERTA, Carla, "El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional", en Cisneros, Germán, *et. al.* (coords.) *Seguridad Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Oxford, 1999.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado y del Derecho*, traducción de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988.
- , *Teoría General del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979.
- , *Teoría pura del derecho*, 16 ed., Porrúa, México, 2019.
- LUCERO, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 15º ed., México, Porrúa, 2019.
- MALDONADO, Adán, "El capítulo económico de la Constitución y el bloque de constitucionalidad en México", en Fuchs Marie-Christine *et al.* (coords.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

- MALBERG, Carré *Teoría General del Estado*, traducción de José Lión Depetre, México, FCE – UNAM, 1998.
- MARGAIN, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de su ilegitimación*, 11º ed., México, Porrúa, 2002.
- MONTEVERDE, Vicente, “El Costo de la Corrupción y el costo de lo indebido: dos caras ocultas del mismo espejo”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, España, Núm. 6, enero - abril 2018.
- MOTO, Efraín, *Elementos de Derecho*, 50º ed., México, Porrúa, 2007.
- NÚÑEZ, Melissa, *Los conceptos jurídicos indeterminados: la mercadería controversias y soluciones*, Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2013.
- ORTEGA, Carlos, *Juicio de Nulidad Tradicional en Línea y Sumario*, México, Porrúa, 2018.
- PÉREZ, Antonio, *La Seguridad Jurídica*, 2º ed., España, Ariel, 1994.
- PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 31º ed., México, Porrúa, 2005.
- PÉREZ, Alberto *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2014.
- DE PIÑA, Rafael, *Diccionario de derecho*, 37º ed., México, Porrúa, 2019.
- RAMÍREZ, Hugo y Pallares, Pedro, *Derechos Humanos*, México, Oxford, 2012.
- REINA, Óscar, “El principio de confianza legítima como fundamento de la responsabilidad patrimonial del estado legislador en el ordenamiento jurídico español”, *Iustitia*, Colombia, núm. 8, 2010.
- RODRÍGUEZ, Jaime, “El principio general del derecho de confianza legítima”, *Ciencia Jurídica*, México, Año 1, núm. 4, 2014.
- ROJINA, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, 44 ed., t. I, Porrúa, México, 2018.
- - - - -, “La relación jurídica y los objetos del derecho”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t- VIII, núm. 10, abril - junio de 1946.

- ROWLAND, Michel, *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública, Visión contemporánea de la corrupción*, Argentina. Granica Ciedla, 1998.
- SAINZ, Manuel, *Procedimientos contenciosos de resolución exclusiva de fondo*, México, Thomson Reuters, 2018.
- SÁNCHEZ, Miguel, *Derecho Administrativo*, 3º ed., España, Tecnos, 2007.
- SASTRE, Santiago, “Derecho y garantías”, *Jueces para la democracia*, España núm. 38, 2000.
- SERRA, Andrés, *Teoría del Estado*, 17º ed., México, Porrúa, 2005.
- , *Derecho Administrativo*, 27º ed., t. I, México, Porrúa, 2007.
- , *Derecho Administrativo Segundo Curso*, 23º ed., México, Porrúa, 2001.
- TRIOLA, Mario, *Estadística*, México, Pearson, 2013.
- TRON PETIT, Jean y Ortiz, Gabriel, *La Nulidad de los Actos administrativos*, 5º ed., Porrúa, México, 2015.
- , y Ojeda, Fernando, “¿Son las personas jurídicas titulares de derechos humanos?”, *Personas jurídicas y derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.
- VALLS, Sergio y Matute, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 4º ed., México, Porrúa, 2014.
- VÁZQUEZ, Luis y Serrano, Sandra “Los principios de universalidad interdependencia indivisibilidad y progresividad apuntes para su aplicación práctica directa”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

## Fuentes cibergráficas

ARGANDOÑA, Antonio, *Conflicto de Intereses: El punto de vista ético, Documento de Investigación*, España, Universidad de Navarra, 2004, <https://media.iese.edu/research/pdfs/DI-0552.pdf>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *¿Qué son los derechos humanos?*, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

DE LA TORRE, Carlos, *La fundamentación de los derechos humanos*, México, Universidad Panamericana, 2002, <http://biblio.upmx.mx/textos/r0053026.pdf>

FRANCOS, Jesús, *El Principio de Protección de la Confianza Legítima*, República Dominicana, 28 de diciembre de 2017, <https://www.mondaq.com/constitutional-administrative-law/623730/>

HIDALGO, Héctor, “La suprema corte y el principio de confianza legítima”, *Nexos, el juego de la suprema corte*, 17 de abril de 2017, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6534>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *UMA*, <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Derechos Humanos ¿Qué son los derechos humanos?*, <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>.

TAPIA, Jorge, “La dignidad humana, parte esencial en los derechos sociales”, *Derechos Fundamentales a Debate*, México, núm. 2, agosto – noviembre 2016, [http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista\\_No2/ARTICULO-6-2.pdf](http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No2/ARTICULO-6-2.pdf)

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, “Estadísticas en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones”, *Fracción XXX Estadísticas*, <https://www.tfja.gob.mx/transparencia/fraccion-xxx/>

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Consulta de Sentencias de Órganos Jurisdiccionales*, búsqueda de las sentencias de Juicio de Lesividad, <http://sise.cjf.gob.mx/consultasv>

### **Legislación, jurisprudencia y ejecutorias**

Acuerdo SS/10/2020, *Se determina la suspensión de actividades jurisdiccionales del 18 de marzo al 19 de abril de 2020*, del Pleno General del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México.

Acuerdo SS/20/2020, *Se levanta la suspensión de actividades jurisdiccionales en el tribunal federal de justicia administrativa*, del Pleno General del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México.

Amparo Directo en Revisión, 1771/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 28 de agosto de 2013.

Amparo Directo en Revisión, 2450/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 12 de julio de 2017.

Amparo Directo en Revisión 57/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2 de mayo de 2018.

Código Civil Federal, 1928, México.

Código Fiscal de la Federación, 1967, México.

Código Fiscal de la Federación, 1983, México.

Código Penal para el Distrito Federal, 2002, México.

Contradicción de Tesis, 39/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente José Fernando Franco González Salas, 20 de mayo de 2015.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

Expediente T-245137, Sentencia T-020/00, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, 24 de enero de 2000, Colombia.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III, del Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la Senadora Ninfa Salinas Sada, Gaceta del Senado: LXII/1SPO-104/39819, 2013, México.

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 1999, España.

Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015, España.

Ley Aduanera, 1995, México.

Ley de Comercio Exterior, 1993, México.

Ley de Justicia Fiscal, 1936, México.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 1994, México.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2006, México.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2013, México.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2016, México.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015, México.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 1978, México.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016, México.

Lineamientos Técnicos y Formales Para la Sustanciación del Juicio en Línea, 2020, México.

- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2020, México.
- Tesis 363074, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, quinta época, registro 363074t. XXXIV, febrero de 1932, p. 1206.
- Tesis 327474, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXI, febrero de 1932, p. 6551.
- Tesis 279054, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXVI, abril de 1940, p. 218.
- Tesis 320300, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XCVIII, octubre de 1948, p. 626.
- Tesis 341992, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. CXIV, noviembre de 1952, p. 446.
- Tesis 220279, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. IX, marzo de 1992, p. 284.
- Tesis P./J. 40/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, julio de 1996, p. 5.
- Tesis I.4o.A.63 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII agosto de 2005, p. 1956.
- Tesis XXVI.5o. 2 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, t. II, agosto de 2012, p. 1876.
- Tesis 1a./J. 44/201, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 7, t. I, junio de 2014, p. 270.
- Tesis P./J. 1/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 16, t. I, marzo de 2015, p. 117.
- Tesis 2a. XXXVIII/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 40, t. II, marzo de 2017, p. 1386.

Tesis 2a./J. 73/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 43, t. II, junio de 2017, p. 699.

Tesis I.4o.A.120 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 58, t. III, septiembre de 2018, p. 2385.

Tesis 2a./J. 103/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 59, t. I, octubre de 2018, p. 847.

### **Solicitudes de información pública**

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Administración General Jurídica, Administración Central de Operación de Jurídica, Administración de Operación Jurídica “1”, número de folio 0610100240820, 27 de noviembre de 2020.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Administración General Jurídica, Administración Central de Operación de Jurídica, Administración de Operación Jurídica “1”, número de folio 0610100127821, 11 de junio de 2021.

# ANEXOS

## Anexo 1 Primera consulta de información pública al Servicio de Administración Tributaria



**Administración General Jurídica**  
Administración Central de Operación de Jurídica  
Administración de Operación de Jurídica "I"

**Asunto:** Respuesta  
**Folio No.:** 0610100240820

Ciudad de México, 27 de noviembre de 2020

**Apreciable solicitante**  
Presente.

Se hace referencia a su solicitud de acceso a la información, en la cual solicitó lo siguiente:

"(...)  
1. El número total de Juicios de Lesividad que ha interpuesto el SAT durante el año 2017, 2018 y el año 2019.  
2. La cuantía de lo reclamado por el SAT en cada uno de los Juicios de Lesividad Interpuestos  
3. Cuánto tiempo transcurrió desde que el SAT emitió la resolución que otorgó un beneficio indebido al particular, (es decir la fecha exacta en que emitió esa resolución) hasta que combatió la misma resolución vía juicio de lesividad (es decir, la fecha exacta en que interpuso el juicio de lesividad). Esto para cada uno de los juicios de lesividad interpuestos en los años 2017, 2018 y 2019".

### Competencia.

Le informo que, su solicitud fue turnada a la **Administración General Jurídica** (AGJ) de conformidad con el artículo 12, fracción XLIV; 35, fracción XXVII, 36, Apartado F, fracción II, inciso b) del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, pues tal porción normativa resulta aplicable para determinar la competencia para representar al Secretario de Hacienda y Crédito Público y a los órganos que conforman al Servicio de Administración Tributaria (SAT), en toda clase de juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de resoluciones o actos de éstos o de autoridades fiscales de las entidades federativas que deriven de la aplicación de leyes fiscales federales en cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, así como para ejercer las acciones, excepciones y defensas que correspondan a las autoridades señaladas en los juicios ante dicho Tribunal.

### Análisis.

Con relación a lo requerido en el punto 1 de la solicitud, respecto a: "(...) El número total de Juicios de Lesividad que ha interpuesto el SAT durante el año 2017, 2018 y el año 2019. (...)", se realizó su búsqueda de manera exhaustiva y razonable en los sistemas informáticos disponibles, en los archivos físicos y electrónicos que obran en esta unidad administrativa y se identificó un registro en los expedientes electrónicos judiciales sobre la información solicitada -juicios de lesividad-, correlativos a los años 2017 a 2019, por lo que se pone a su disposición en los siguientes términos:

Juicios de Lesividad (interpuestos)	
Año	Número
2017	24
2018	8
2019	3

En cuanto a lo solicitado en el punto 2 de su petición, se hace de su conocimiento que se efectuó su búsqueda de manera exhaustiva y razonable en los sistemas informáticos, en los archivos físicos y electrónicos que obran en esta unidad administrativa y se identificó un registro en los expedientes electrónicos judiciales -juicios de lesividad- la información correspondiente al monto de lo reclamado por el SAT en los juicios de lesividad interpuestos; para ello, se le proporciona, en los siguientes términos:



Juicios de Lesividad (interpuestos) 2017	
Número	Monto
1	0.00
2	0.00
3	0.00
4	0.00
5	0.00
6	0.00
7	0.00
8	0.00
9	0.00
10	0.00

2018	
Número	Monto
1	0.00
2	0.00
3	0.00
4	0.00
5	196,716,126.00
6	0.00
7	8,758,773.14
8	538,879.00

2019	
Número	Monto
1	83,125,338.00
2	118,894.31
3	106,729,717.75

11	0.00
12	0.00
13	0.00
14	43,413,076.00
15	30,643,390.00
16	0.00
17	5,146,331.00
18	0.00
19	4,137,108.90
20	4,640,801.15
21	28,166,667.24
22	30,162,240.23
23	0.00
24	0.00

En lo concerniente al punto 3 de su petición de mérito, le comunico que no se trata de un requerimiento de información documental o de información que pudiera estar disponible en los registros o archivos disponibles, no obstante, después de efectuar una búsqueda exhaustiva y razonable en todos los archivos físicos, electrónicos y en el Sistema de administración y consulta de expedientes electrónicos judiciales -juicios de lesividad- a cargo de la AGJ, se le informa que no se cuenta con la información que revista las características o supuestos requeridos en su solicitud de información.

Lo anterior, toda vez que, en los archivos físicos, electrónicos y en el sistema referido no se particularizan campos de captura para registrar el detalle que solicita y por ello no se genera la información en los términos solicitados.





En este sentido, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 130, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), en donde se establece que: "los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquéllos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita".

Resulta procedente citar lo dispuesto en el Criterio 03/17, emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mismo que a la letra señala:

**"No existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de acceso a la información.** Los artículos 129 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 130, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalan que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar, de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre. Por lo anterior, los sujetos obligados deben garantizar el derecho de acceso a la información del particular, proporcionando la información con la que cuentan en el formato en que la misma obre en sus archivos; sin necesidad de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información."

De modo que, las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, motivo por el cual esta Unidad Administrativa no está obligada a elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información, sino que deben garantizar el acceso a la información con la que cuentan en el formato que la misma así lo permita o se encuentre.

Por otra parte y en aras de privilegiar y garantizar el acceso a la información a través de procedimientos sencillos y expeditos, favoreciendo también el principio de disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados, se hace de su conocimiento que en el sistema referido se registra únicamente la fecha en que se emite la resolución impugnada y la fecha en que se notifica la admisión de la demanda del juicio de lesividad, por lo que se realizó el cálculo de los días que trascurrieron entre la fecha en que se emitió la resolución impugnada y la fecha de notificación mencionada, por lo que se pone a disposición esos datos en los siguientes términos:

Juicios de Lesividad (interpuestos) 2017		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
1	0.00	1799
2	0.00	888
3	0.00	877
4	0.00	1711
5	0.00	1558
6	0.00	872
7	0.00	1634
8	0.00	1626
9	0.00	1057
10	0.00	871
11	0.00	1701
12	0.00	1390

2018		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
1	0.00	23
2	0.00	1837
3	0.00	4987
4	0.00	646
5	196,716,126.00	1826
6	0.00	1769
7	8,758,773.14	2124
8	538,879.00	1836



Folio No.: 0610100240820

Hoja 4 de 4

Juicios de Lesividad (interpuestos) 2017		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
13	0.00	- <sup>1</sup>
14	43,413,076.00	1490
15	30,643,390.00	1518
16	0.00	339
17	5,146,331.00	243
18	0.00	100
19	4,137,108.90	2065
20	4,640,801.15	1614
21	28,166,667.24	2113
22	30,162,240.23	2060
23	0.00	1876
24	0.00	3030

2019		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
1	83,125,338.00	264
2	118,894.31	102
3	106,729,717.75	721

**Modalidad de entrega.**

La modalidad de entrega elegida por usted es: a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

**Procedimiento de impugnación.**

La respuesta otorgada podrá ser impugnada en términos del artículo 142 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 147 de la LFTAIP, mediante recurso de revisión ante el Organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia de este Órgano Administrativo Desconcentrado.

**Fundamento.**

Lo anterior, conforme a los artículos 135 y 144, de la LFTAIP.

Sin más por el momento, esperamos que la información brindada le sea de utilidad.

**Atentamente,**

**Lic. Alejandro Sanguino Ortiz**

Administrador de Operación de Jurídica "1"

<sup>1</sup> Imposibilidad de proporcionar el tiempo transcurrido desde que el SAT emitió la resolución que otorgó un beneficio indebido al particular hasta que se notificó el acuerdo admisorio de la demanda de lesividad, en virtud de que en los aludidos Sistemas Informáticos de la AGJ no se tiene registrada la fecha en que se emitió la resolución impugnada.



## Anexo 2 Segunda consulta de información pública al Servicio de Administración Tributaria



**HACIENDA**  
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



**Administración General Jurídica**  
Administración Central de Operación  
de Jurídica  
Administración de Operación de Jurídica "T"

**Folio PNT:** 0610100127821  
**Folio Reg. Atn.:** AGJ/AOJ2/00105/21

**Asunto:** Respuesta

Ciudad de México, 11 de junio de 2021

**Apreciable solicitante**  
Presente

En atención a su solicitud de acceso a la información, en la cual pidió:

"(-)"

1. El número total de Juicios de Lesividad que ha interpuesto el SAT durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016.
2. La cuantía de lo reclamado por el SAT en cada uno de los Juicios de Lesividad Interpuestos
3. Cuánto tiempo transcurrió desde que el SAT emitió la resolución que otorgó un beneficio indebido al particular, (es decir la fecha exacta en que emitió esa resolución) hasta la fecha en que se notifica la admisión de la demanda del juicio de lesividad. Esto para cada uno de los juicios de lesividad interpuestos en los años 2013, 2014, 2015 y 2016."

### Competencia.

Le informo que, su solicitud fue turnada a la **Administración General Jurídica** (AGJ) de conformidad con el artículo 12, fracción XLIV; 35, fracción XXVII, 36, Apartado F, fracción II, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, pues tal porción normativa resulta aplicable para determinar la competencia para representar al Secretario de Hacienda y Crédito Público y a los órganos que conforman al Servicio de Administración Tributaria (SAT), en toda clase de juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de resoluciones o actos de éstos o de autoridades fiscales de las entidades federativas que deriven de la aplicación de leyes fiscales federales en cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, así como para ejercer las acciones, excepciones y defensas que correspondan a las autoridades señaladas en los juicios ante dicho Tribunal.

### Análisis.

Con relación a lo requerido en el punto 1 de la solicitud, respecto a: "(...) El número total de Juicios de Lesividad que ha interpuesto el SAT durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016.", le comunico que después de efectuar una búsqueda exhaustiva y razonable en los sistemas informáticos disponibles, en los archivos físicos y electrónicos que obran en esta unidad administrativa, se identificó un registro en los expedientes electrónicos judiciales sobre la información solicitada -juicios de lesividad-, correlativos a los años 2013 a 2016; por lo que se proporciona, de la forma siguiente:

Juicios de Lesividad (interpuestos)	
Año	Número
2013	11
2014	18
2015	15
2016	75

En cuanto a lo solicitado en el punto 2 de su petición, se hace de su conocimiento que se efectuó su búsqueda de manera exhaustiva y razonable en los sistemas informáticos disponibles, en los archivos físicos y electrónicos que obran en esta unidad administrativa y se identificó un registro en los expedientes electrónicos judiciales

Av. Hidalgo 77, Módulo V, primer piso, Colonia Guerrero, CP. 06300, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México.  
Marca SAT 55 627 22 728 sat.gob.mx







Folio PNT: 0610100127821

Hoja 2 de 5

-juicios de lesividad- la información correspondiente al monto de lo reclamado por el SAT en los juicios de lesividad interpuestos; para ello, se le proporciona, en los siguientes términos:

Juicios de Lesividad (Interpuestos)	
2013	
Número	Monto
1	0.00
2	0.00
3	7,703,493.14
4	320,709,128.39
5	60,918,695.16
6	12,460,747.73
7	21,553,065.37
8	8,844,385.00
9	4,871,558.55
10	3,516,783.53
11	5,055,760.88

2014	
Número	Monto
1	0.00
2	980.00
3	0.00
4	0.00
5	0.00
6	1934,575.00
7	675,633.24
8	505,979.31
9	2.00
10	0.00
11	3,031,349.34
12	13,720.00
13	0.00
14	0.00
15	75,927,809.58
16	283,545.00
17	1,527,448.25
18	1,925,165.22

2015	
Número	Monto
1	0.00
2	0.00
3	0.00
4	0.00
5	62,662,200.00
6	198,331,800.00
7	232,800,000.00
8	356,040,000.00
9	33,401,817.15
10	0.00
11	19,345,575.00
12	0.00
13	128,723,900.00
14	0.00
15	1,708,601.21

2016	
Número	Monto
1	0.00
2	0.00
3	0.00
4	0.00
5	0.00
6	0.00
7	0.00
8	0.00
9	0.00
10	0.00
11	0.00
12	0.00
13	0.00
14	0.00
15	0.00
16	0.00
17	0.00
18	0.00
19	0.00
20	0.00
21	0.00
22	0.00
23	0.00
24	0.00
25	0.00





2016	
Número	Monto
26	0.00
27	0.00
28	0.00
29	0.00
30	0.00
31	0.00
32	0.00
33	0.00
34	0.00
35	0.00
36	0.00
37	0.00
38	0.00
39	0.00
40	0.00
41	0.00
42	0.00
43	0.00
44	0.00
45	0.00
46	0.00
47	0.00
48	0.00
49	0.00
50	0.00

2016	
Número	Monto
51	0.00
52	0.00
53	0.00
54	0.00
55	0.00
56	0.00
57	0.00
58	0.00
59	258,558.90
60	43,767,925.38
61	0.00
62	0.00
63	49,086,590.00
64	49,086,590.00
65	1,009,500.34
66	1,542,178.26
67	0.00
68	0.00
69	1,831,877.00
70	198,191.94
71	0.00
72	0.00
73	4,814,491.22
74	3,594,509.80
75	4,642,302.73

En lo concerniente al punto 3 de su petición de mérito, le comunico que en el Sistema de administración y consulta de expedientes electrónicos judiciales -juicios de lesividad- a cargo de la AGJ, se registra únicamente la fecha en que se emite la resolución impugnada y la fecha en que se notifica la admisión de la demanda del juicio de lesividad, por ello se realizó el cálculo de los días que transcurrieron entre la fecha en que se emitió la resolución impugnada y la fecha de notificación mencionada; por lo que dicha información se proporciona en los siguientes términos:

Juicios de Lesividad (Interpuestos) 2013		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
1	0.00	1182
2	0.00	1240
3	7,703,493.14	455
4	320,709,128.39	698
5	60,918,695.16	793
6	12,460,747.73	844
7	21,553,065.37	901
8	8,844,385.00	890
9	4,871,558.55	309
10	3,516,783.53	105
11	5,055,760.88	258

2014		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
1	0.00	1822
2	980.00	48
3	0.00	818
4	0.00	3
5	0.00	682
6	1,934,575.00	568
7	675,633.24	310
8	505,979.31	300
9	2.00	75
10	0.00	838
11	3,031,349.34	104
12	13,720.00	624
13	0.00	154
14	0.00	1794
15	75,927,809.58	596
16	283,545.00	3335
17	1,527,448.25	804
18	1,925,165.22	650

<sup>1</sup> Imposibilidad de proporcionar el tiempo transcurrido desde que el SAT emitió la resolución que otorgó un beneficio indebido al particular hasta que se notificó el acuerdo admisorio de la demanda de lesividad, en virtud de que en el aludido Sistema Informático de la AGJ no se tiene registrada la fecha en que se emitió la resolución impugnada.





2015		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
1	0.00	246
2	0.00	1869
3	0.00	62
4	0.00	265
5	62,662,200.00	718
6	198,331,800.00	729
7	232,800,000.00	862
8	356,040,000.00	747
9	33,401,817.15	756
10	0.00	3
11	1,934,575.00	919
12	0.00	624
13	128,723,900.00	1703
14	0.00	21
15	1,708,601.21	1064

2016		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
1	0.00	2156
2	0.00	1270
3	0.00	1117
4	0.00	825
5	0.00	1415
6	0.00	1288
7	0.00	1845
8	0.00	504
9	0.00	1827
10	0.00	1395
11	0.00	1666
12	0.00	1687
13	0.00	761
14	0.00	805
15	0.00	960
16	0.00	874
17	0.00	1265
18	0.00	728
19	0.00	1640
20	0.00	929
21	0.00	1573
22	0.00	1127
23	0.00	1365
24	0.00	784
25	0.00	747

2016		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
26	0.00	1565
27	0.00	1848
28	0.00	1732
29	0.00	555
30	0.00	789
31	0.00	1000
32	0.00	916
33	0.00	947
34	0.00	1332
35	0.00	567
36	0.00	-1230 <sup>3</sup>
37	0.00	1791
38	0.00	861
39	0.00	1841
40	0.00	1413
41	0.00	1026
42	0.00	2115
43	0.00	1905
44	0.00	517
45	0.00	1868
46	0.00	1872
47	0.00	1610
48	0.00	2118

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> El tiempo transcurrido se realizó considerando que en el aludido Sistema Informático de la AGJ, se registró la resolución impugnada con fecha de emisión posterior a la fecha en que se notificó el acuerdo admisorio de la demanda de lesividad.





2016		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
49	0.00	1758
50	0.00	1502
51	0.00	715
52	0.00	698
53	0.00	1582
54	0.00	1597
55	0.00	999
56	0.00	752
57	0.00	901
58	0.00	1554
59	258,558.90	98
60	43,767,925.38	230
61	0.00	1173
62	0.00	1024
63	49,086,590.00	1006
64	49,086,590.00	1126
65	1,009,500.34	3623
66	1,542,178.26	48
67	0.00	244
68	0.00	50
69	1,831,877.00	529
70	198,1919.4	145

2016		
Número	Monto	Tiempo transcurrido
71	0.00	1388
72	0.00	1719
73	4,814,491.22	979
74	3,594,509.80	973
75	4,642,302.73	959

**Modalidad de entrega.**

La modalidad de entrega elegida por usted es: a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

**Procedimiento de impugnación.**

La respuesta otorgada podrá ser impugnada en términos del artículo 142 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 147 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), mediante recurso de revisión ante el Organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia de este Órgano Administrativo Desconcentrado.

**Fundamento.**

Lo anterior, conforme a los artículos 135 y 144, de la LFTAIP.

Sin más por el momento, esperamos que la información brindada le sea de utilidad.

**A t e n t a m e n t e,**

**Lic. Alejandro Sanguino Ortiz**

Administrador de Operación de Jurídica "I"

