

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE POSGRADO**



**“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL
PROCESO DE LESIVIDAD EN MÉXICO”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO FISCAL**

PRESENTA:

ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ

DIRECTOR:

DR. LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA

MÉXICO, D.F. 2012

ÍNDICE

ABREVIATURAS.	4
INTRODUCCIÓN.	6

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

11

CAPÍTULO II

EL PROCESO ADMINISTRATIVO

2.1 Consideraciones preliminares.	19
2.2 Justicia Administrativa.	20
2.3 El proceso en general.	23
2.4 El proceso administrativo.	24
2.4.1 Clasificación de los procesos administrativos.	26
2.5 El proceso administrativo en México.	29
2.5.1 El proceso administrativo de lesividad.	37

CAPÍTULO III

EL JUICIO DE LESIVIDAD

3.1 Evolución legislativa.	39
3.2 Concepto.	42
3.3 Fundamento jurídico.	46

3.3.1	Fundamento teórico doctrinal.	46
3.3.2	Fundamento constitucional y legal.	49
3.3.2.1	Constitución Federal.	49
3.3.2.2	Código Fiscal de la Federación.	50
3.3.2.3	LOTFJFA.	52
3.3.2.4	LFPCA.	52
3.3.2.5	Legislación general.	53
3.4	Presupuestos de procedencia.	54
3.4.1	Resolución favorable.	55
3.4.2	Competencia del TFJFA.	61
3.5	Las partes en el proceso.	63
3.5.1	Juzgador.	64
3.5.2	Actor o demandante.	64
3.5.3	Demandado.	66
3.5.4	Tercero.	66

CAPÍTULO IV

LAS DEFICIENCIAS DEL JUICIO DE LESIVIDAD

4.1	El principio de igualdad de las partes en el proceso.	70
4.2	La oportunidad para promover el juicio de lesividad.	74
4.3	La inconstitucionalidad del artículo 13, fracción III, de la LFPCA.	77
4.4	Postura de la SCJN.	83
	CONCLUSIONES.	91
	BIBLIOGRAFÍA.	95

ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CF	Código Fiscal
CFF	Código Fiscal de la Federación
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CM	Carta Magna
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LA	Ley Aduanera
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFIF	Ley Federal de Instituciones de Fianzas
LFPA	Ley Federal del Procedimiento Administrativo
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
LFRA SP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LJF	Ley de Justicia Fiscal
LOTFF	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
LPA	Ley del Procedimiento Administrativo
LRJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
PJF	Poder Judicial de la Federación
RTFF	Revista del Tribunal Fiscal de la Federación
RTFJFA	Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

TFF	Tribunal Fiscal de la Federación
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SJF	Semanario Judicial de la Federación
SJFG	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

INTRODUCCIÓN

El procedimiento contencioso administrativo en México se ha caracterizado por su constante modernización y actualización. A lo largo de los siglos XX y XXI, tanto la legislación que regula a esta institución como el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos de esa naturaleza, han sido objeto de diversas transformaciones a fin de consolidarlo como un medio de defensa ágil y acorde al Sistema Jurídico Nacional.¹

Lo anterior ha llevado al TFJFA a enfrentar grandes vicisitudes para resolver los problemas jurídicos que se debaten ante él, pues debido a la sinergia de la legislación de naturaleza administrativa que existe, aunado a las materias de las que conoce,² entre las que destacan, la propiedad intelectual, los contratos de obra pública y las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el citado tribunal administrativo se erige como un órgano jurisdiccional especializado en constante cambio.

En ese sentido, dentro del procedimiento contencioso administrativo que se sigue para elucidar sobre la regularidad de un acto emitido por algún órgano de la Administración Pública Federal, que de suyo ya es particular por sus diferencias con el común denominador de otros procesos (civiles, laborales o penales), destaca que el TFJFA conoce de los juicios en los que la parte actora, es decir, quien demanda la nulidad de ese tipo de resoluciones, lo es la propia autoridad que las emitió.

¹ Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José, *La finalidad del acto administrativo...*, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2010, pp. 31-34.

² El artículo 14 de la LOTFJFA establece el catálogo de materias respecto de las que es competente para conocer el TFJFA.

El supuesto anterior, a través del cual la autoridad, sin abandonar su facultad de imperio, esto es, su relación de supra a subordinación respecto del gobernado, se somete al órgano jurisdiccional competente para demandar la nulidad de una resolución que ella misma emitió en beneficio de algún particular, bajo el argumento de que tal acto es lesivo a los intereses generales o de la colectividad que defiende, da origen al denominado juicio de lesividad.³

Así, el juicio de lesividad surge a la vida jurídica como una faceta del proceso administrativo, a través de la cual los órganos de la Administración Pública Federal están legitimados para demandar la nulidad de una resolución, aun cuando éstos hubieran sido sus emisores. En otras palabras, el citado juicio se presenta como el medio con que cuentan las autoridades para impugnar la legalidad de sus propios actos.

De tal modo, ante la peculiaridad que conlleva el hecho de que en el juicio de lesividad sea la propia autoridad quien pretenda obtener la declaración de nulidad de un acto que emitió previamente, resulta interesante efectuar un análisis de esta figura jurídica, a efecto de clarificar las principales notas que la distinguen.

Por tal motivo, el presente trabajo de investigación tiene por objeto realizar un examen integral del juicio de lesividad, a fin de conocer cuál es su origen, las reglas a las que se sujeta su sustanciación y su operatividad dentro del sistema de justicia administrativa mexicana; lo anterior, con el propósito toral de advertir las deficiencias que presenta, las cuales, se considera, deben ser

³ Como más adelante se pondrá de manifiesto, es importante señalar que el juicio de nulidad en el que la autoridad actúa como parte actora se denomina juicio de lesividad como una creación doctrinal originada en la tradición contencioso administrativa española. *Cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Un punto de vista sobre la nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común de 1992”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, Civitas, España, 1998.

subsanaadas para lograr su armonía con el Estado de Derecho que se construye día a día en este país.

En ese contexto, en primer lugar se analiza el *statu quo* que guarda el juicio de lesividad en México; asimismo, se ponen de manifiesto las razones por las que se estima importante analizar y entender esta institución jurídica, en particular, las disposiciones procesales que la regulan; lo anterior porque es ínfima la doctrina que existe sobre el tema, y menos aún la que se ocupa, específicamente, de las deficiencias que conducen a estimar que puede resultar contrario a las garantías del gobernado y, en consecuencia, injusto.

Luego, como marco jurídico para desentrañar la naturaleza jurídica del juicio de lesividad, en el capítulo conducente se hace referencia al proceso administrativo, entendido éste como la serie de actos que se llevan a cabo ante el órgano jurisdiccional y los particulares.

De tal modo, se analiza la forma en cómo se ha adecuado el proceso administrativo al sistema de justicia administrativa en México y se evidencian las diversas razones por las que el juicio de lesividad constituye un proceso administrativo especial.

Una vez precisado lo anterior, se aborda el estudio sobre el juicio de lesividad, tema central de esta investigación, en función del cual se establece su evolución histórica en la legislación mexicana; asimismo, se hace alusión a los conceptos más ilustrativos que sobre esa institución jurídica ha emitido la doctrina nacional y extranjera; y, además, se formula un panorama general de la legislación en la que se fundamenta su existencia.

En ese apartado, también se estudian exhaustivamente los presupuestos de procedencia del juicio de lesividad, entre los que destaca la existencia de una resolución favorable y la competencia material del TFJFA; además, se efectúan algunas reflexiones en torno a las partes que intervienen en el mencionado juicio, en especial, la legitimación de la autoridad que actúa como demandante, y se precisan algunas notas relevantes en cuanto a la tramitación del juicio. Es importante señalar que derivado de este último análisis se pone de manifiesto una de las principales deficiencias que, se estima, experimenta el juicio de lesividad, verbigracia, el plazo que tiene la autoridad para presentar la demanda relativa.

Sobre esa base, en el último capítulo de esta investigación se analizan las deficiencias del juicio de lesividad, en específico, la relativa a la diferencia excesiva que existe entre los plazos con que cuentan los particulares y las autoridades para ejercitar, respectivamente, la acción de nulidad.

Por tal motivo, se profundizan las reflexiones en torno al principio de igualdad de las partes en el proceso, consagrado en el artículo 13 de la CPEUM; también, se efectúa una interpretación del precepto de la LFPCA⁴ que establece la oportunidad para que la autoridad ocurra a demandar la nulidad de una resolución favorable al particular; y, finalmente, correspondiendo al momento más importante del presente trabajo, se arriba a la conclusión de que el aludido plazo es contrario al principio de igualdad procesal en comento, por lo que se magnifica su posible inconstitucionalidad.

Así las cosas, en la parte final se exponen las conclusiones que derivan de la investigación, en las que se aprecia cuál es la ubicación del juicio de lesividad dentro de la teoría del procedimiento contencioso administrativo, la situación que

⁴ El plazo para promover el juicio de lesividad está previsto en el artículo 13, fracción III, de la LFPCA, tal como se observará durante el desarrollo de esta investigación.

guarda actualmente en función de los juicios que se tramitan ante el TFJFA, y la principal deficiencia que presenta el aludido juicio, la cual, se piensa, es su inconstitucionalidad al ser contrario a la garantía de igualdad de las partes en el proceso, consagrada en el artículo 13 de la CM.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Administración Pública, al ser un medio de control del Poder Ejecutivo, emite un sinnúmero de resoluciones que afectan (positiva o negativamente) al gobernado. El juicio de lesividad se instituyó dentro del proceso administrativo (procedimiento contencioso administrativo), con la finalidad de que el órgano jurisdiccional competente anule o modifique resoluciones emitidas con anterioridad, que posteriormente la autoridad considera ilegales por ser lesivas al interés público y, por ende, a los de la colectividad, dado que son producto de la inadecuada valoración de la norma,⁵ en relación con la situación de hecho estudiada para determinar la resolución que se impugna, la cual se refleja en un daño al erario.

Así, se entiende que esas resoluciones lesivas son consecuencia de los vicios materiales experimentados en los procedimientos administrativos incoados, no importando si de oficio o a petición de parte.⁶

Por tal motivo, en la inteligencia de que el juicio de lesividad es el medio legal con que cuenta la autoridad, para solicitar al órgano jurisdiccional competente que anule sus propias decisiones, evitando así, vulnerar las defensas del gobernado, se considera de total importancia analizar si la norma que rige al procedimiento en cuestión, es acorde a los principios que garantiza la CPEUM.

⁵ Cfr. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, t. II, p. 514.

⁶ *Ibidem*, p. 516.

En un primer análisis, es posible señalar que el juicio de lesividad se traduce en un esfuerzo legislativo por respetar el estado de derecho, pues en virtud de este proceso administrativo especial se impide que los actos emanados de la Administración Pública, a través de los cuales nacen derechos para los gobernados, sean revocados por sí y ante sí, en sede administrativa, por la propia autoridad que los emitió.⁷

Desde esa óptica, el aludido juicio se traduce en la observancia de dos garantías fundamentales del gobernado, pues por una parte se respeta su garantía de audiencia, en la medida en que el acto administrativo que le fue favorable no puede ser anulado sino mediante la sustanciación del juicio en el que sea escuchado y se respeten las formalidades que al respecto establece al artículo 14 constitucional;⁸ asimismo, se limita el uso indiscriminado de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, evitándose también el desvío de poder y las prácticas absolutistas.⁹

No obstante, en las disposiciones que rigen la tramitación del juicio de lesividad en el ámbito federal, contenidas en la LFPCA,¹⁰ el creador de la norma otorgó a las autoridades administrativas el plazo de cinco años para poder promoverlo, oportunidad que, se estima, ocasiona un estado de inseguridad jurídica en el particular, debido a la disparidad procesal injustificada entre este último y la Administración Pública.

⁷ Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando, *Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 256.

⁸ Cfr. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *Código Fiscal de la Federación, comentarios y anotaciones*, Gasca Sicco, México, 2004, p. 430.

⁹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1989, p. 62.

¹⁰ El plazo para que las autoridades promuevan el juicio de lesividad está previsto en el artículo 13, párrafo tercero, fracción III, el cual se analizará más adelante.

Se sostiene tal aserto, ya que en el supuesto de que la autoridad administrativa emita un acto que es contrario a los intereses del particular, este último debe demandar su nulidad dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes, por regla general, a que surta sus efectos su notificación; pues en caso contrario, se entenderá que consintió su contenido, lo que implica que la determinación de la autoridad constituirá cosa juzgada administrativa y, por ende, aquélla ya no podrá ser revocada o anulada.

En cambio, si la resolución emanada por algún órgano de la Administración Pública resulta favorable a los intereses del gobernado o en virtud de ésta se le crea un derecho, el acto de que se trate no podrá adquirir el carácter de irrevocable, hasta en tanto no transcurra el plazo de cinco años con que cuenta la autoridad para solicitar su anulación ante el órgano jurisdiccional competente.

En otras palabras, el particular no tendrá la certeza de que el acto administrativo que le favorece regirá en definitiva su situación jurídica, sino una vez que se haya agotado la oportunidad concedida a la autoridad para demandar su nulidad, esto es, el acto tendrá el carácter de firme e irrevocable después de concluido el plazo de cinco años a partir de su emisión, sin que la autoridad hubiera promovido el juicio de lesividad.

Piénsese, por ejemplo, en el evento de que un particular formula consulta a fin de efectuar la clasificación arancelaria de la mercancía que importará con motivo del inicio de actividades de su establecimiento mercantil. En caso de que la autoridad aduanera determine que no es procedente la clasificación propuesta, en tanto que las características de la mercancía ubican a esta última en una clasificación arancelaria diversa, aquél debe acudir a demandar su nulidad ante el TFJFA dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, con la seguridad de que al

no combatir esa determinación, ya no podrá ser anulada o modificada. Sin embargo, en el supuesto de que la citada autoridad resuelva que asiste razón al solicitante y determine que puede utilizar válidamente esa clasificación arancelaria en los pedimentos de importación que presente con posterioridad,¹¹ aquél tendrá que esperar a que transcurra el aludido plazo de cinco años, antes de tener la certeza de que esa resolución ya no será susceptible de anularse o modificarse.¹²

De tal modo, parece que la oportunidad que se otorga a las autoridades para que promuevan el juicio de nulidad a fin de que se deje insubsistente una resolución favorable al particular, crea una disparidad en la situación jurídica que guarda éste ante el sentido de una misma resolución, esto es, si le perjudica o favorece.

Por tal motivo, es de total importancia hacer un análisis exhaustivo de la institución del juicio de lesividad, en particular, de las disposiciones procesales que lo regulan, a fin de poner de manifiesto las posibles deficiencias que contiene, lo que lo tornaría antagónico a los principios consagrados en el Texto Fundamental, a más de injusto para el gobernado.

Lo anterior encuentra mayor sustento en el hecho de que es ínfima la doctrina que existe sobre el tema, y menos aún la que aborda, específicamente, las deficiencias que conducen a estimar que es contrario a las garantías del gobernado, por lo que al tratarse de una materia novedosa resulta atractivo

¹¹ Resulta ilustrativa la jurisprudencia 2ª./J. 23/2000, Segunda Sala, SJFG, Novena Época, tomo XI, Marzo 2000, p. 181, de rubro: “CONSULTA ADUANAL. CONSTITUYE RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR”.

¹² En el caso ejemplificado, se origina inseguridad en el particular por el hecho de que tenga que esperar cinco años para considerar que la resolución que le favorece es definitiva.

desarrollar el estudio correspondiente, fijar una postura al respecto, a más de proponer una solución que subsane las irregularidades advertidas.

En esa tesitura, si bien algunos autores señalan que el plazo de cinco años con que cuenta la autoridad para demandar la nulidad de una resolución favorable es excesivo,¹³ provocando inseguridad jurídica en los gobernados, en razón de que, según se precisó en líneas anteriores, deben esperar ese lapso para que el acto benéfico a sus intereses quede firme, lo cual, sostienen, infringe la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional; la presente investigación, sin soslayar la irregularidad distinguida, se enfoca a poner de manifiesto una diversa que también incide en la seguridad jurídica del gobernado, pero a partir de un aspecto procesal.¹⁴

En efecto, se advierte que la oportunidad para promover el juicio de lesividad es contraria a la garantía de equidad procesal de las partes consagrada en el numeral 13 de la CM, dado que el plazo de cinco años no es cuantitativa ni cualitativamente igual al que se les otorga a los particulares para tal efecto; situación que refuerza aún más la idea de que el aludido procedimiento contencioso administrativo adolece de vicios que lo hacen injusto.

Por tal motivo, el hecho de que el gobernado y la autoridad no acudan en igualdad de condiciones a demandar la nulidad de una resolución administrativa que se estima ilegal, en tanto que la oportunidad para presentar el ocurso litigioso correspondiente no es la misma, provoca que se dé un trato procesal diverso a tales sujetos, cuando la esencia del proceso administrativo es que la autoridad se

¹³ Entre otros, Cfr. CRUZ RAZO, Juan Carlos, *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo comentada*, Porrúa, México, 2010, p.5; KAYE, Dionisio J., *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, 3ª ed., Themis, México, 2010, p. 270.

¹⁴ Cfr. ARAIZA, Jaime, *Importancia de lo Contencioso Administrativo para el gobernado, la seguridad jurídica*, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge et al (coordinadores), *Contencioso Administrativo, culturas y sistemas jurídicos contemporáneos*, UNAM (serie doctrina jurídica), México, 2000, pp. 1-5.

someta a la potestad judicial bajo las mismas circunstancias que el particular; de ahí que se advierte una infracción al principio de igualdad, al caso procesal, que garantiza no sólo la Constitución Federal, sino también los tratados internacionales celebrados por México.

Resulta ilustrativo señalar que la disparidad procesal entre los sujetos del proceso administrativo de lesividad ha sido ya materia de controversia en otras latitudes, como el caso de España, en el que a fin de evitar aquélla se estableció un procedimiento en sede administrativa, previo al contencioso, que se deduce ante órgano jurisdiccional, el cual, una vez agotado, permite a la autoridad acudir a proceso en las mismas condiciones (oportunidad) que el particular.

En efecto, la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa,¹⁵ establece un trato procesal equitativo entre las partes, habida cuenta que prevé que tanto el particular como la autoridad tienen la misma oportunidad (dos meses), para interponer el recurso contencioso administrativo o de lesividad, respectivamente. Lo anterior obedece a que el legislador español estableció un procedimiento previo denominado *declaración de lesividad*,¹⁶ que la autoridad debe agotar como presupuesto para interponer el recurso de lesividad, lo que implica que la autoridad, en sede administrativa, debe emitir una resolución en la que determine que un acto favorable al particular, que se emitió con anterioridad, resulta lesivo al interés público; por lo que será a partir de la

¹⁵ Publicada en el BOE el 14 de julio de 1998. Es importante señalar que la citada legislación se encuentra vigente actualmente y ha sido modificada por última vez mediante la diversa Ley 13/2009, publicada en el citado medio de difusión oficial el 4 de noviembre de 2009.

¹⁶ Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1990, pp. 409-419; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El recurso de revisión contencioso-administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 7, RAP, España, 2003, pp. 26-39.

declaratoria de aquélla,¹⁷ que se computará el plazo para interponer el recurso de lesividad.¹⁸

Así, la legislación española evidencia que a través de un procedimiento administrativo previo (declaración de lesividad), es posible respetar la igualdad procesal que debe existir entre las partes que acuden a interponer un recurso de la misma naturaleza, como es el contencioso administrativo, en el que el particular y la autoridad, en igualdad de circunstancias, pretenden demostrar la irregularidad de un acto administrativo.

En otras palabras, si bien en la legislación ibérica se prevé un plazo considerable para que la autoridad advierta y, en su caso, declare lesivo un acto administrativo, verbigracia, cuatro años, lo cierto es que la oportunidad que se le concede para que interponga el recurso de lesividad, al caso el juicio de lesividad, el cual se computa a partir de la fecha en que se emite la aludida declaración de lesividad, es la misma con que cuenta el particular para interponer el recurso contencioso administrativo; de ahí que es dable sostener que en un aspecto estrictamente procesal, la legislación en comento no hace distingo alguno entre los particulares y la Administración Pública.

Sobre esa base, si bien el número de juicios de lesividad que se tramitan ante el TFJFA no es significativo en función del total de los asuntos que éste resuelve, se considera de gran importancia desarrollar la presente trabajo de investigación con el propósito de evidenciar las deficiencias que lo sustentan y, en

¹⁷ Cabe destacar que de conformidad con el artículo 103.5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, publicada en el BOE el 27 de noviembre de 1992, la autoridad tiene un plazo de cinco años para emitir la declaración de lesividad de referencia, contados a partir de que se dictó el acto administrativo de mérito.

¹⁸ En términos de lo previsto en el artículo 46.5 de la referida Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el plazo de dos meses con que cuenta la autoridad para interponer el recurso de lesividad se computa desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad.

esa medida, denotar la manera en que puedan subsanarse a fin de que el aludido juicio sea acorde con el estado de derecho al que se circunscribe el Sistema Jurídico Mexicano.

CAPÍTULO II

EL PROCESO ADMINISTRATIVO

2.1 Consideraciones preliminares

Antes de examinar las notas que caracterizan al proceso administrativo, es importante hacer algunas reflexiones en cuanto al contexto en el que la doctrina y la jurisprudencia utilizan este concepto y de qué manera se distingue del procedimiento administrativo.

En esa tesitura, el procedimiento administrativo, como todo procedimiento, se traduce en un modo de sucesión, orden y forma de proceder, una pauta que debe seguir la Administración Pública para alcanzar un resultado práctico.¹⁹ Por el contrario, el proceso administrativo, a grandes rasgos, es el procedimiento que debe seguirse ante el órgano jurisdiccional competente para que se revise la legalidad de una resolución emitida por la Administración, es decir, es la vía legalmente prevista para deducir las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales, a efecto de resolver una controversia de naturaleza administrativa originada por un acto o resolución que se tacha de ilegal.²⁰

Luego, el procedimiento administrativo se distingue del proceso administrativo, en primer lugar, porque el primero es un presupuesto de

¹⁹ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2006, pp. 3-8.

²⁰ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., FCE, México, 2001, pp. 362-365.

procedencia y, en todo caso, objeto del segundo; asimismo, el procedimiento administrativo tiene como finalidad producir un acto, mientras que el proceso una sentencia; también, el primero se regula a través de una norma sustantiva administrativa, en cambio, el segundo por una ley procesal.²¹

En México, la figura del proceso administrativo se adopta bajo la faceta de procedimiento contencioso administrativo. Lo anterior obedece, en mayor medida, a que es sustanciado ante un órgano jurisdiccional (TFJFA) que no tiene jurisdicción judicial, sino administrativa. No obstante, como se pondrá de manifiesto en las siguientes líneas, cumple con todas las características del proceso administrativo.²²

De tal modo, la doctrina se refiere a este tipo de proceso, indistintamente, como proceso contencioso administrativo, proceso administrativo y, por cuanto hace a nuestro país, como procedimiento contencioso administrativo. En el presente estudio aceptaremos como válidas cualquiera de las referidas enunciaciones, sin perjuicio de considerar que la forma correcta de denominar y referirse a éste corresponde a proceso administrativo.²³

2.2 Justicia Administrativa

El Estado, entendido como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio,²⁴ donde el poder público en su papel de potestad de mando primario, es el encargado de

²¹ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, op.cit., pp. 4-25; NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, op.cit., pp. 362-365.

²² Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, pp. 109-115.

²³ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano...*, pp. 6-11; NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, pp. 109-111.

²⁴ Cfr. PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 32ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 197.

obtener sus fines (justicia y bien común). El estado de derecho²⁵ en que vivimos en la actualidad, ha provocado una mayor intervención del gobierno a través de las actividades administrativas realizadas por la Administración Pública. El problema surge cuando, a consecuencia de dichas actividades, se lesionan los intereses de los particulares. Es así como toma vigencia la búsqueda de la justicia administrativa en el desarrollo de nuestra sociedad como uno de los valores jurídicos primordiales al igual que el bien y la seguridad jurídica.²⁶

La justicia administrativa surge en el siglo XIX con los movimientos liberales post revolucionarios franceses, con los que se intentaba lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público –la administración en este caso–. De ahí en adelante, se han buscado los mecanismos para lograr una verdadera igualdad entre gobierno y gobernados, y evitar que en la justicia sea más fuerte el que domina y no el que tiene el mejor derecho.²⁷

Así, la justicia administrativa se define como el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.²⁸ La mayoría de los autores coinciden en que la justicia administrativa es una figura indispensable en el derecho administrativo (lato sensu), que se traduce en el fin último de los medios de control jurisdiccionales del acto administrativo como las leyes de procedimiento administrativo, los recursos internos, el Ombudsman,²⁹ etcétera. Aunado a lo

²⁵ El Estado de Derecho es definido en palabras de Bobbio como aquél que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al derecho, desde el nivel más bajo hasta el más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción de gobierno.

²⁶ Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, UNAM, México, 2003, p. 172.

²⁷ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 23ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 758.

²⁸ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2005, t. I, pp. 3-7.

²⁹ Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *op. cit.*, p. 168.

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

En la actualidad, el proceso administrativo es el principal medio jurisdiccional de la justicia administrativa mexicana. A título de abundamiento, podemos entender el objetivo de la jurisdicción administrativa como aquél que persigue la jurisdicción contencioso administrativa en un estado de derecho, pues al someterse a ella todas las controversias de hecho y de derecho surgidas en relación con las actuaciones públicas sujetas al Derecho Administrativo, se le está encomendando, por una parte, la tutela de las posiciones subjetivas y, además, la defensa de la legalidad como expresión de los intereses generales que la actuación administrativa debe satisfacer.³⁰

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

Ahora bien, una vez satisfecho el concepto de justicia administrativa, es adecuado hacer una breve referencia a las notas fundamentales que distinguen al principal medio de control de la legalidad de los actos en el derecho administrativo mexicano, es decir, el procedimiento contencioso administrativo (proceso administrativo). Lo anterior se justifica si consideramos que el tema

³⁰ Cfr. MARTÍN QUERALT, Juan et al, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 13ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, p. 565.

central de este estudio (juicio de lesividad) se encuentra contenido jurídicamente en el apartado aquí desarrollado.

2.3 El proceso en general

Como punto de partida para analizar el proceso administrativo, es importante señalar que el inicio de un proceso, en general, tiene como presupuesto fundamental la existencia de un conflicto, es decir, una situación de competencia en que determinadas personas ya sean públicas o privadas, físicas o colectivas, están conscientes de la incompatibilidad de futuras posiciones potenciales, en la que cada una pretende ocupar una posición que es discordante con los deseos de la otra.³¹

En ese escenario, nace la institución jurídica del proceso, como el conjunto de actos coordinados que se ejecutan por o ante los funcionarios competentes del órgano judicial del Estado, para lograr la subsunción de la ley a un caso concreto, a través de la declaración, defensa o realización coactiva de los derechos que pretenden tener las personas privadas y públicas, en vista de su incertidumbre, desconocimiento o insatisfacción o para la represión de delitos y la tutela de la libertad individual y de la dignidad de las personas, atendiendo a la naturaleza de aquéllos, a precisar, civil, laboral, contencioso-administrativo y penal, respectivamente.³²

Desde esa perspectiva, el objeto del proceso radica en resolver un conflicto que surge entre las partes, con el fin de proteger los derechos subjetivos

³¹ Cfr. DIOGUARDI, Juana, *Teoría General del Proceso*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, pp. 19-24.

³² Cfr. DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría General del Proceso*, 3ª ed., Universidad, Buenos Aires, 2004, pp. 155-160.

de los que son titulares.³³ Por tanto, aun cuando del proceso resulte el beneficio que una de las partes o todas persigan, tal situación no se confunde con la satisfacción de un interés público y general, atinente a mantener la armonía y paz sociales, así como la tutela de la libertad y dignidad humanas.³⁴

En ese orden, es importante señalar que existen diversas clasificaciones de los procesos, atendiendo, por ejemplo, a la finalidad que persiguen cada uno de éstos, dentro de los que encontramos los procesos declarativos y dispositivos, de condena o prestación, mixtos, cautelares, represivos o preventivos, entre otros.³⁵ Asimismo, los procesos se clasifican en atención a la rama del derecho existente en cada país, dentro de los que se encuentran comúnmente los procesos civiles (lato sensu), penales, laborales y contencioso-administrativos.³⁶

A ese respecto, el proceso que interesa al presente estudio corresponde al contencioso-administrativo, cuya materia estriba en el conflicto que se origina con motivo de la actuación de algún órgano de la Administración Pública que incide en la esfera de derechos de los particulares, tal como se analizará enseguida.

2.4 El proceso administrativo

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una

³³ Cfr. VÉSCOVI, Enrique, *Teoría General del Proceso*, 2ª ed., Temis, Santa Fe de Bogota, 1999, pp. 1-10.

³⁴ Sobre el tema Hugo Rocco dice que el Estado no persigue tanto la actuación de la norma, cuanto su realización, con la fuerza de su soberanía, en los casos concretos. Cfr. ROCCO, Hugo, *Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Jurídica Universitaria, México, 2001, t. I, pp. 69-75.

³⁵ Cfr. ORTELLS RAMOS, Manuel, *Derecho Procesal (introducción)*, 2ª ed., Punto y coma, Valencia, 2003, pp. 395-419.

³⁶ Cfr. DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *op.cit.*, p. 160.

instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.³⁷

Sobre esa base, el proceso administrativo se define como el desarrollo de actos encaminados a obtener una sentencia que consolide el derecho presentado (pretendido o peticionado) por la parte interesada, que se suscita por un conflicto entre la Administración Pública y los particulares, debido, normalmente, a la actuación de aquélla.³⁸

Ahora bien, es importante señalar las principales diferencias que se presentan entre el proceso civil (lato sensu) y el proceso administrativo:³⁹

i) La intervención en el proceso administrativo de un sujeto –la Administración Pública– que no interviene en los procesos civiles, lo que para muchos impide que el mismo régimen procesal sea válido para ambos casos.

ii) Las prerrogativas de la administración en un régimen administrativo impiden la existencia de un proceso administrativo análogo al civil, pues el principio de independencia de la administración implica la imposibilidad de que los tribunales perturben la actividad administrativa y hasta que se fiscalice aquélla. En otras palabras, la administración puede satisfacer por sí misma sus pretensiones, sin acudir a la fórmula procesal.

³⁷ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 11ª ed., Porrúa, México, 2011, pp. 18-20.

³⁸ Cfr. CORDON MORENO, Faustino, *La Legitimación en el Proceso Contencioso-Administrativo*, Ediciones Universitarias de Navarra, Pamplona, 1979, pp. 75-83.

³⁹ Así lo clasifica GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2005, t. I, pp. 13-15; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1990, pp. 57-61.

iii) El contencioso-administrativo es un procedimiento meramente revisor de la vía administrativa, por lo que el proceso como tal encuentra características diametralmente opuestas al proceso civil, como si el proceso administrativo constituyera un *recurso casación* respecto de lo resuelto en sede administrativa.⁴⁰

De tal modo, el proceso administrativo entendido como la serie de actos que se llevan a cabo ante el órgano jurisdiccional competente a fin de resolver un conflicto entre la Administración Pública y los particulares, presenta diversas cualidades que lo distinguen del proceso en general, entre estas, las partes que intervienen en éste, las pretensiones que se deducen y el modo en que se desarrolla, en sí mismo éste, como más adelante se expondrá.

2.4.1 Clasificación de los procesos administrativos

La doctrina relacionada con el Derecho Contencioso Administrativo⁴¹ ha establecido diversas clasificaciones del proceso administrativo atendiendo a diversos factores, como son la naturaleza de la controversia que se somete a consideración del juzgador, la pretensión que se deduce o los efectos que pueda tener la sentencia que recaiga al juicio.

En ese orden de ideas, en atención a la naturaleza de la decisión que puede asumir el órgano jurisdiccional al que se demanda la solución del litigio, los procesos administrativos se clasifican en cuatro ramas:⁴² a) contencioso de anulación, b) contencioso de plena jurisdicción, c) contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad y d) contencioso de represión.

⁴⁰ Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando, *op.cit.*, p. 250.

⁴¹ El Derecho Contencioso Administrativo se define como el conjunto de normas que regulan las defensas que el particular tienen frente al Poder Ejecutivo. Cfr. TREVIÑO GARZA, Adolfo, *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997, p. 5.

⁴² Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, *El Contencioso Administrativo en México*, tesis doctoral, s/d, Universidad Panamericana, México, 2010, p. 19.

Así mismo, los procesos administrativos se clasifican en función de la pretensión de las partes, distinguiéndose dos grupos: los procesos de cognición, conocimiento o declaración (en los que se solicita la declaración de voluntad), frente a los procesos ejecutivos o de ejecución (en los que se pide una manifestación de voluntad, un hacer). Es importante señalar que los procesos de conocimiento se subclasifican, a su vez, en procesos declarativos, constitutivos y de condena, en función de si se busca sólo la nulidad de un acto o, también, la materialización de determinadas consecuencias o una condena.⁴³

Existe una clasificación más respecto de los procesos administrativos, que para efectos del presente estudio es la que más interesa, en la que los procesos en comento se dividen en ordinarios y especiales, en función tanto de las reglas por las que se rige su sustanciación como por las características de los sujetos de la relación jurídico-procesal y la pretensión en sí misma.⁴⁴

De tal forma, el proceso administrativo ordinario es aquél aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en derecho administrativo para las que no se disponga lo contrario. En otras palabras, el procedimiento administrativo ordinario se sustancia a partir del ordenamiento jurídico que el creador de la norma estableció como regla general para ese tipo de procesos, sin que sea necesario acudir a otra legislación o regulación especial.

En México, el proceso administrativo ordinario es el que se establece en la LFPCA, la cual prevé las directrices generales para sustanciar el juicio correspondiente, entre éstas, los requisitos que debe cumplir el escrito de

⁴³ Cfr. ARGANARAS, Manuel, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, pp. 125-130.

⁴⁴ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1990, pp. 367-408.

demanda, las pruebas que pueden ofrecer las partes, la oportunidad de formular alegatos, etcétera.

Por cuanto hace al proceso administrativo especial, debe decirse que se trata de aquél que implica el establecimiento de regulación específica, ya sea en función de las partes que intervienen en éste, de la materia del juicio (acto o resolución impugnada) o de la tramitación especial que debe seguirse. Como ejemplo de este tipo de procesos administrativos encontramos el de contratos de obra pública, responsabilidad de servidores públicos y el de lesividad, entre otros.

Sobre el particular, es importante señalar que en nuestro país, a diferencia de otras latitudes,⁴⁵ el proceso administrativo sólo se regula en la mencionada LFPCA, sin que en ésta se establezca expresamente la sustanciación del juicio dependiendo de la naturaleza del acto controvertido o partes que intervienen.

No obstante, es posible identificar algunos supuestos que permiten señalar que la legislación en materia de proceso administrativo en México contempla procesos especiales, habida cuenta que en ordenamientos distintos a la LFPCA se regulan aspectos de la sustanciación del juicio de nulidad correspondiente,⁴⁶ como puede ser su existencia, oportunidad y materia. A manera de ejemplo, podemos citar el proceso administrativo de lesividad,⁴⁷ el de fianzas⁴⁸ y el relativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁴⁹

⁴⁵ En España, la LRJCA (29/1998) establece capítulos específicos para regular la sustanciación del proceso de lesividad o el de contratos de obra pública, estableciendo que sólo en caso de no existir en éstos la norma exactamente aplicable, se estará a la regla general que prevea la citada legislación.

⁴⁶ *Cfr.* MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *op. cit.*, p. 113.

⁴⁷ Si bien el juicio de lesividad, como se verá más adelante, se sustancia de conformidad con la LFPCA, lo cierto es que su existencia legal está contemplada en un ordenamiento diverso, como es el CFF, en específico, el artículo 36.

⁴⁸ El artículo 95, fracción V, de la LFIF, establece que contra el requerimiento de pago de las fianzas que otorguen las instituciones de fianzas a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios, aquéllas, dentro del plazo de 30 días naturales, podrán demandar la improcedencia del cobro ante la Sala

En esas condiciones, las clases de procesos administrativos han llevado a la doctrina⁵⁰ a concluir que se trata de una contienda administrativa en la que interviene la administración como poder público, en ejercicio de la potestad de dirigirse al órgano jurisdiccional competente a fin de que modifique el acto administrativo que causa perjuicio al particular, es decir, una declaración unilateral de la voluntad en la que se solicita la sustitución del acto. En conclusión, una pretensión procesal administrativa.

2.5 El proceso administrativo en México

En principio es importante señalar que además de la clasificación referida en el apartado anterior, la doctrina distingue a los contenciosos administrativos en función del órgano del Estado que conocen de las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares. De tal modo, se tiene el contencioso administrativista, también denominado sistema francés o continental europeo,⁵¹ en el que los tribunales competentes se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo; el sistema judicialista, angloamericano o de tribunales judiciales;⁵² el sistema germánico o de tribunales especiales; y el sistema mixto o intermedio, que consiste en una combinación del sistema administrativista y el judicialista, en el que los juicios se tramitan ante tribunales administrativos y posteriormente conocen de éstos los judiciales, o bien, se puede acudir directamente ante estos últimos.⁵³

Regional del TFJFA, lo que modifica el plazo general de 45 días para promover el juicio respectivo, según lo establece el artículo 13 de la LFPCA.

⁴⁹ De acuerdo con el artículo 11-A de la LCF, contra la resolución recaída al recurso de inconformidad que hagan valer los particulares que resientan un perjuicio por el incumplimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o de la citada legislación, procederá juicio de nulidad ante el TFJFA.

⁵⁰ Entro otros, *Cfr.* CIENFUEGOS SALGADO, David, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, UNAM, México, 2005, p. 89.

⁵¹ También se denomina de esta manera en razón de que la mayoría de los países europeos lo adoptan.

⁵² Entre los países que siguen este sistema se encuentran España, Inglaterra y Estados Unidos.

⁵³ *Cfr.* NAVA NEGRETE, Alfonso et al, *Justicia Administrativa en México*, FUNDA, Querétaro, 2002. pp. 59-62.

De tal modo, el contencioso administrativo mexicano está inspirado en el modelo francés del Consejo de Estado (*Conseil d'Etat*), el cual reposa en dos órdenes: administrativo y judicial. Empero, debe clasificarse como un sistema mixto o intermedio, en razón de que la dualidad entre la jurisdicción administrativa y judicial opera de manera distinta a la francesa, pues la justicia administrativa nacional ha reservado la instancia ordinaria al TFJFA, dotándolo de plena jurisdicción para dictar sus fallos, y la instancia extraordinaria directa, en función de la cual se revisan las resoluciones emitidas por el citado Tribunal, está conferida a los órganos del PJP.⁵⁴

Así, el contencioso administrativo en México ha superado diversas etapas.⁵⁵ La primera de ellas corresponde a la aportación de Teodosio Lares a través de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo promulgada el 25 de mayo de 1853.⁵⁶ En ésta, se introdujo la figura del Consejo de Estado (siguiendo al modelo francés) que dependía del Presidente de la República y, en síntesis, establecía que no correspondía al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, las cuales debían ser conocidas por dicho consejo en primera instancia y por el consejo de ministros en segunda. La Constitución de 1857 se vio sustancialmente influida por la “Ley Lares”, al adoptar el sistema de justicia administrativa dentro de su texto.⁵⁷ Lo anterior trajo como consecuencia que la SCJN, en voz del entonces ministro Ignacio L. Vallarta, declarara la inconstitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos contenidos en dicha Constitución, pues eran violatorios a la división de poderes debido a que un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona.⁵⁸

⁵⁴ Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José, *op. cit.*, pp. 122-126.

⁵⁵ Consultar sobre el tema, ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, 1ª ed., Porrúa, México, 2006, pp. 89-123.

⁵⁶ Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 14ª ed., Porrúa, México, 2009, pp. 72-74.

⁵⁷ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *...segundo curso, op. cit.*, p. 804.

⁵⁸ Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *op. cit.*, p. 74.

A consecuencia de la inestabilidad política y social que vivió el país durante esos años, no fue hasta la Constitución de 1917 cuando se logró subsanar de algún modo el conflicto de constitucionalidad de que adolecía el contencioso administrativo.

La segunda gran etapa del proceso administrativo de este país, se da en 1936 con el decreto de la LJP proyectada por Antonio Carrillo Flores, con la cual se crea el TFF. En dicha ley, se regula al procedimiento contencioso administrativo casi de igual manera a como lo encontramos hoy en día. No obstante, la mencionada ley sólo tuvo vigencia durante un año pues en 1938 entró en vigor el CFF que abarcando el contenido de la ley de justicia fiscal, vino a sustituirla.⁵⁹

Si bien las leyes anteriores lograron una correcta reglamentación del contencioso administrativo, las críticas sobre su inconstitucionalidad siguieron hasta las reformas constitucionales pertinentes. En 1946 se reformó el artículo 104 constitucional, aceptando por primera vez la existencia de tribunales administrativos, al establecer que la SCJN sería competente para conocer de los recursos contra las sentencias que dictaran éstos. En 1967, con motivo de la promulgación del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1966, se hizo una nueva reforma al artículo 104 constitucional para establecer que los tribunales administrativos desarrollarían el procedimiento contencioso administrativo. Finalmente, en 1987 se reformó el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, estableciéndose que el congreso tendría facultad para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, con lo cual se convierte en la reforma constitucional más importante para el

⁵⁹ Cfr. TREVIÑO GARZA, Adolfo, *op. cit.*, p. 26.

contencioso administrativo.⁶⁰ Por todo lo anterior, el contencioso administrativo dejó de ser debatido por cuanto hace a su constitucionalidad.

Sobre esa base, es menester tener en cuenta que los Tribunales administrativos adquirieron rango constitucional en virtud de la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución General de la República, publicada en el DOF el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis.

De tal suerte, en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional se estableció que mediante ley federal se podrán crear tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa, que tendrán a su cargo dirimir conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares, lo que significa que ejercerán sus funciones jurisdiccionales dentro del ámbito administrativo, tal como se precisó en el dictamen de la Cámara de origen del quince de noviembre de mil novecientos sesenta y seis.⁶¹

El Poder Constituyente facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, competentes para dirimir las controversias que surjan entre la Administración Pública y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

⁶⁰ Cfr. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *op. cit.*, pp. 76-77.

⁶¹ Cfr. Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, t. X, pp.537-538.

Por otro lado, es importante significar que en la exposición de motivos de la referida LJJ,⁶² que entrara en vigor el primero de enero de mil novecientos treinta y siete, se advierte que la introducción que el legislador hizo del entonces TFF, podría llevar a la conclusión de que se estaba adoptando el modelo francés de los recursos por exceso de poder o contencioso objetivo y, por tanto, la jurisdicción contencioso administrativa correspondería a una de mera anulación, es decir, no se trataba de tutelar el derecho subjetivo del gobernado frente a la Administración Pública, sino de restablecer el orden jurídico vulnerado, ejerciendo un control de legalidad sobre la actuación de la Administración Pública, protegiendo al derecho objetivo en sí mismo considerado.

No obstante lo anterior, paralelamente, dentro de la competencia atribuida al Tribunal Fiscal se incluyeron materias generalmente reservadas a los modelos contenciosos de plena jurisdicción, en los cuales los órganos jurisdiccionales no sólo velaban por el restablecimiento del orden legal vulnerado, sino que se hacían cargo del agravio causado al derecho subjetivo del administrado, lo cual suponía la facultad no únicamente de anular el acto administrativo, sino también la de determinar los derechos del agraviado ordenando a la autoridad administrativa la realización de actos que hicieran efectivos tales derechos.

Así mismo, en sucesivas reformas legales, la competencia del ahora TFJFA se ha ampliado para incluir, como materias sobre las cuales tiene jurisdicción, las resoluciones que reducen o niegan pensiones y/o prestaciones sociales otorgadas por la ley a los miembros de las fuerzas armadas, sus familiares o derechohabientes, las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la LFRASP, así como las resoluciones que recaigan a los procedimientos administrativos en términos de la LFPA, lo que se

⁶² Publicada en el DOF el 31 de agosto de 1936.

patentiza con las reformas del quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco que se hicieron al CFF, entre las que destacan, las relativas a impartición de justicia tributaria y seguridad jurídica de los contribuyentes, precisándose en la exposición de motivos respectiva.⁶³

Sobre esas premisas, es fácil advertir que la acción contenciosa administrativa por parte de los particulares ante el TFJFA, aun cuando sólo se requiere de afectación que dé origen al nacimiento de un interés simple, no procede contra todo acto de la Administración Pública Federal, toda vez que la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución General de la República sólo da las bases para que el Congreso de la Unión legisle las materias en las cuales el referido órgano jurisdiccional podrá conocer de los conflictos suscitados entre la administración y los gobernados (“...estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones...”).

El estudio anterior permite concluir que si bien las reformas a la Constitución Federal, así como a la diversa normatividad que rige el funcionamiento de los tribunales contencioso-administrativos del país, han extendido el ámbito de competencia material de éstos, el presupuesto fundamental que debe cumplir una resolución cuya legalidad pretende cuestionarse a través del juicio de nulidad del que conoce el TFJFA, consiste en que tal acto se haya originado o haya provocado un conflicto suscitado entre la Administración Pública Federal y los gobernados.

Se expone tal aserto, en atención a que como se ha señalado, en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución General de la República, sólo se

⁶³ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, pp. 30-46.

prevé una facultad legislativa para el Congreso de la Unión para que pueda expedir las normas relativas a la creación de los Tribunales Contenciosos Administrativos, dotándolos de autonomía plena para emitir sus fallos, así como regular su estructura, organización, funcionamiento y procedimientos que se sustancien ante aquéllos.

En otras palabras, el Poder Constituyente concedió facultades al legislador ordinario federal para expedir la ley orgánica del referido Tribunal Administrativo, acotando su competencia para conocer y resolver controversias suscitadas en materia administrativa; sin embargo, esa facultad se limita a los casos en que la resolución cuya nulidad se demande se haya dictado en las materias que se precisen en las propias leyes reglamentarias, y no por el simple hecho de que sean de naturaleza administrativa, es decir, no basta que la resolución que se controvierta en el juicio contencioso administrativo sea definitiva y administrativa, sino que, además, la materia debe ser acorde con las que en forma expresa se describen en las normas relativas a la organización, funcionamiento y procedimientos sustanciados ante el citado Órgano Jurisdiccional, o bien, que otra legislación especial otorgue esa competencia.

Además, la mencionada fracción XXIX-H del artículo 73 de la CM no establece algún tipo de limitación en cuanto a qué materias o submaterias administrativas deba legislar el Congreso de la Unión, para establecer las normas relativas a la competencia del TFJFA, sino que esa porción normativa superior únicamente da la pauta para la creación de aquellos Tribunales Administrativos dotados de autonomía plena, dejando a la legislación secundaria la estructura, funcionamiento, procedimientos y competencia material, territorial y por grado de esos entes jurisdiccionales.

Máxime que el principal imperativo que persigue la norma constitucional en comento es la autonomía plena del TFJFA, lo que se logra con la definición clara de las materias en las cuales puede ejercer jurisdicción, aunado a que esa autonomía está garantizada al no pertenecer al Poder Ejecutivo Federal, ni a algún otro Poder de la Unión, cuidando la objetividad e imparcialidad en la administración de justicia contenciosa administrativa, así como la especialización en las submaterias administrativas que son de constante crecimiento dada la dinámica de la Administración Pública Federal.

De lo hasta aquí expuesto, resulta patente que el proceso administrativo en México está sujeto a diversas reglas y características que lo convierten en un proceso autónomo en el que se pretende que el órgano de la Administración Pública a quien se demanda la nulidad de un acto que afecta la esfera jurídica del gobernado, intervenga en la relación jurídico-procesal como si se tratara de otro particular, es decir, sin la facultad de imperio ni la relación de supra o subordinación con la que actuó cuando emitió el acto.

En otras palabras, la voluntad del legislador plasmada en las diversas legislaciones que han regulado el proceso administrativo hasta los términos en que se norma actualmente, permite sostener que la autoridad administrativa debe apersonarse a juicio a defender la legalidad del acto administrativo, pero sin ventaja procesal alguna por el hecho de formar parte de uno de los Poderes del Estado, sino en igualdad de circunstancias respecto del particular que pretende la insubsistencia del acto,⁶⁴ en ese aspecto sí, como si se tratara de un proceso civil o de otra naturaleza distinta a la administrativa.

⁶⁴ Es oportuno señalar que si bien la intención del legislador es que exista una igualdad de las partes en el proceso, se advierten deficiencias en la ley de la materia, con las que no se logra esa paridad, como es la facultad de ofrecer pruebas, en la que el particular está limitado respecto de las pruebas que puede ofrecer la autoridad (atendiendo a su naturaleza), así como la oportunidad para presentar el juicio, tema central del presente trabajo de investigación.

Lo anterior, permite concluir que si bien la base sobre la que se edifica el proceso administrativo comparte muchas de las reglas que sustentan al proceso en general, como es el civil, en líneas precedentes se apuntaron diversas notas que lo distinguen de este último y, por ende, debe sostenerse que el proceso administrativo en México debe estudiarse y entenderse a partir de características que lo hacen especial, como son las partes que intervienen, el trato de igualdad que se pretenden darle a éstas, la pretensión de regularidad de un acto administrativo, así como las reglas de sustanciación, en sí mismas, que lo dirigen.

2.5.1 El proceso administrativo de lesividad

En líneas precedentes se han puesto de manifiesto las razones y motivos por los que debe concluirse que el proceso administrativo se regula y, por ende, debe estudiarse a partir de premisas muy diferentes a las del proceso en general. Al respecto, se han analizado las diferentes clases de procesos administrativos que reconoce la doctrina, entre las que se encuentran los especiales.

De tal modo, es dentro de esta última clasificación, es decir, los procesos administrativos especiales, en los que se ubica el juicio de lesividad,⁶⁵ pues como se precisó, las características de las partes, en particular, de la actora que en este tipo de juicio lo es la Administración Pública, así como la pretensión de nulidad que estriba en dejar insubsistente un acto que la propia autoridad considera es irregular; lo que se robustece aún más si se toma en consideración que su existencia legal se encuentra prevista en un ordenamiento diverso al que regula al proceso administrativo en general, esto es, el CFF.

⁶⁵ Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *op. cit.*, p. 118.

Bajo esa óptica, si bien el proceso administrativo de lesividad no está regulado en un capítulo específico de la LFPCA, lo cierto es que su fundamento jurídico está previsto en un ordenamiento distinto y está constreñido, como se verá más adelante, a reglas de sustanciación que divergen del proceso ordinario. Lo que es revelador de que se trata de un juicio especial que forma parte de un proceso que de suyo ya es diferente y excepcional respecto de los procesos en general, como es el proceso administrativo.

Por tal motivo, en el siguiente capítulo se hace un estudio a fondo de ese proceso, a partir de la noción actual que se tiene de éste, su evolución histórica a través de la diversa legislación contencioso administrativa que ha regido en México, así como las principales características de la sustanciación que tiene actualmente el referido juicio de lesividad, con lo que se enfatizará la particularidad de éste.

CAPÍTULO III

EL JUICIO DE LESIVIDAD

3.1 Evolución legislativa

Según se analizó en el capítulo anterior, la doctrina ha dividido a los procesos administrativos en ordinarios y especiales. A su vez, los procesos especiales se han clasificado por su fundamento jurídico material los cuales se diferencian por los sujetos y por el objeto; y por su fundamento jurídico procesal debido a que aseguran los efectos de otro proceso. El juicio de lesividad se ha clasificado como un proceso administrativo especial debido a su fundamento jurídico material. En este orden de ideas, debe conocerse en qué momento de la existencia del contencioso administrativo mexicano, surge el juicio de lesividad como una de sus modalidades especiales.

Es hasta el siglo veinte cuando aparece el juicio de lesividad en el contencioso administrativo mexicano. Mediante la segunda gran etapa del contencioso administrativo en México, con la LJJ de 1936, se da la posibilidad de que la autoridad impugne ante un órgano jurisdiccional (el TFF según la misma ley) los actos que ilegalmente emitidos, fueran lesivos al interés fiscal,⁶⁶ con la característica de que dicha posibilidad se limitaba a la autoridad hacendaria.⁶⁷

⁶⁶ Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El juicio de lesividad y otros estudios*, 2ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 62.

⁶⁷ La exposición de motivos de esa legislación estableció: “Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado”, Alfonso Nava Negrete comentado por Gustavo A. Esquivel, *Ibidem*.

El artículo 14 de esa ley establecía que el TFF tendría competencia para conocer de los juicios que se iniciaran por la Secretaría de Hacienda para que se nulificara una decisión administrativa a un particular.

Por otra parte, con la creación del primer CF –como se vio antes– en 1938, el cual tuvo una vigencia de 28 años, se regula de manera más clara el juicio contencioso administrativo. En este ordenamiento se reproduce literalmente el proceso de lesividad que tenía cabida en la ley de 1936, toda vez que el artículo 160 establecía como competencia del Tribunal, el conocer de las demandas iniciadas por la citada Secretaría de Hacienda para que fueran nulificadas las decisiones administrativas favorables el particular.⁶⁸

Más adelante, otro de los cambios significativos que sufre el proceso de lesividad, se da con la primera LOTFF en 1967, en la que el artículo 23 establecía que las Salas del Tribunal eran competentes para conocer de los juicios que promovieran las autoridades para que se nulificaran las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones fueran de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.⁶⁹

De esta forma puede sostenerse que los cambios principales fueron: por una parte, que la posibilidad de incoar el juicio de lesividad dejó de limitarse a la autoridad hacendaria, para abarcar a todas las autoridades administrativas. Además, a partir de ese momento la autoridad no sólo podría impugnar las resoluciones favorables a un particular emitidas en primera instancia, sino que también podrían impugnar las recaídas en un recurso administrativo.⁷⁰

⁶⁸ Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El juicio de...*, p. 63.

⁶⁹ Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1966.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 64.

En relación con la LOTFF vigente a partir de 1978,⁷¹ la única observación relevante sobre el proceso de lesividad, se limita a que en ésta se establece la competencia territorial del Tribunal, puesto que en su artículo 23 indica que será competente para conocer del juicio de lesividad, la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de la autoridad que dictó la resolución favorable.

Además, en el CFF actual,⁷² la regulación que se hace en el artículo 36 del mismo –el cual se analizará más adelante– sobre el proceso de lesividad es igual al de las modificaciones realizadas sobre el código predecesor, destacando que dicho numeral no ha sufrido modificaciones sobre el tema hasta la fecha. No obstante, a través de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁷³ del 2007, se modifica la competencia territorial para conocer del juicio de lesividad con respecto a la ley orgánica anterior, en el sentido de que a partir de la entrada en vigor de la ley en comento, serán competentes las Salas Regionales del domicilio del particular beneficiado con la resolución favorable, a diferencia de la ley anterior en la que era competente la Sala Regional del domicilio de la autoridad demandante.

Finalmente, es importante señalar que de acuerdo con el contenido del artículo 34 de la LOTFJFA vigente a partir del 1 de enero de 2008,⁷⁴ la competencia de las Salas regionales respecto del juicio de lesividad se modificó nuevamente, al establecer que serán competentes aquéllas en las que se encuentre la sede de la autoridad demandante.

⁷¹ Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1977.

⁷² Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981, entrando en vigor el 1 de enero de 1983, a excepción del capítulo respectivo al procedimiento contencioso administrativo que entro en vigor hasta el 1 de abril del mismo año.

⁷³ Denominación que tomó el TFF según lo dispuesto por el artículo undécimo transitorio de la LOTFJFA publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2000 para entrar en vigor el 1 de enero de 2001.

⁷⁴ Publicada en el DOF el 6 de diciembre de 2007.

3.2 Concepto

El vocablo lesividad deriva del adjetivo lesivo (*de lesio*).⁷⁵ A su vez, la locución lesivo deriva de la voz latina *laesio – onis* que se traduce como perjuicio o detrimento.⁷⁶ Actualmente, la palabra lesivo se utiliza como adjetivo que denota la posibilidad de causar o generar un daño. Es por tanto, que el juicio de lesividad supone la existencia de un daño recaído, en este caso, en el interés público representado por la autoridad administrativa.

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

Así, el derecho entendido como disciplina jurídica, no sólo está formado por leyes, sino que también la conforman distintas clases de fuentes. Es sabido que las fuentes del derecho existentes son tres: formales, reales e históricas.⁷⁷ En el derecho administrativo, las fuentes formales tradicionalmente se han dividido en directas o indirectas, donde las primeras son las que estrictamente crean al derecho, como el proceso legislativo, y las indirectas que interpretan al derecho, como la jurisprudencia y la doctrina.

⁷⁵ Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Espasa Calpe, Madrid, 2001, t. h/z, pp. 211–215.

⁷⁶ GÓMES DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Ercules, España, 1999, p. 325.

⁷⁷ De acuerdo con Eduardo García Maynez, las fuentes formales son los procesos de creación de la norma, las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de dichas normas, y las fuentes históricas consistentes en leyes que en un determinado momento tuvieron vigencia. *Cfr.* GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 50ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 51-52.

En atención a lo anterior, puede afirmarse que la figura del juicio de lesividad surge a la vida jurídica como producto de una fuente formal del derecho, que en materia administrativa podríamos catalogar de indirecta o mediata. Lo anterior, en atención a que la doctrina se define como los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, o la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.⁷⁸

Una vez que ha quedado claro el hecho de que la noción de la institución del juicio de lesividad no se contempla como tal en nuestra legislación, es oportuno citar algunos de los conceptos que los juristas han emitido sobre el particular, para que por medio de su comparación, lleguemos a una noción general. No obstante, debe destacarse que son pocos los estudios realizados sobre la institución del juicio de lesividad y menos aún si se hace referencia a los estudios llevados a cabo en el país. Por tal motivo, es de total importancia conocer las ideas de los selectos juristas que han analizado de alguna manera la figura jurídica que en este trabajo de investigación se estudia.

Los conceptos más ilustrativos sobre el juicio de lesividad, son los que a continuación se enumeran:

Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, refiere al juicio de lesividad como:

“El proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del proceso contencioso administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.”⁷⁹

⁷⁸ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2003, p. 150.

⁷⁹ Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El juicio de...*, p. 66.

Por su parte, Emilio Margáin Manautou sostiene que el juicio de lesividad es un medio de defensa que debe tener a su alcance el gobernado y escribe que:

“...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 sí, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.”⁸⁰

A su vez, Andrés Serra Rojas señala que el juicio de lesividad es un medio para revocar o nulificar un acto y lo define como:

“... 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.”⁸¹

Dionisio J. Kaye explica que el juicio de lesividad es un proceso administrativo que opera por excepción contra los gobernados, que se define como sigue:

“Este tipo de juicio, es el intentado por una autoridad administrativa con el propósito de anular una resolución favorable otorgada a un gobernado, por haber sido emitida de manera general; podemos establecer que el juicio de lesividad es el procedimiento judicial iniciado por la autoridad administrativa que resolvió una instancia en forma favorable a un gobernado, en contra del mismo, el cual debe tramitarse, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto de solicitar la declaración de nulidad de las resoluciones administrativas favorables a los particulares, por

⁸⁰ Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *op. cit.*, p. 519.

⁸¹ Cfr. SERRA ROJA, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 23ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 831.

considerar que lesionan de alguna manera los intereses de la Administración Pública.”⁸²

El tratadista español Aurelio Guaita considera que el proceso de lesividad consiste en:

*“...un proceso administrativo especial, promovido por un sujeto jurídico-administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”.*⁸³

Finalmente, para el autor ibérico Jesús González Pérez, el proceso de lesividad es:

“Aquel proceso administrativo especial cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma.”⁸⁴

Es evidente que las ideas aquí reproducidas de los juristas consultados guardan una estrecha similitud. Se observa que todos definen de una manera muy parecida al proceso de lesividad, de las cuales pueden advertirse tres elementos en común: un proceso administrativo especial, la existencia de un acto administrativo lesivo al interés público defendido por la autoridad y la intención de que se nulifique o revoque dicho acto. Como resultado de lo anterior, se afianza más la idea de que la institución del juicio de lesividad es producto de la doctrina, como fuente formal del derecho.

A manera de conclusión puede sostenerse que el juicio de lesividad es el proceso administrativo especial, por medio del cual la autoridad somete al órgano

⁸² Cfr. KAYE, Dionisio J, *op. cit.*, p. 267.

⁸³ Cfr. GUAITA, Aurelio, *El proceso de lesividad*, 3ª ed., Bosch, Barcelona, 1980, p. 74.

⁸⁴ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, t. 3, p. 68.

jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable al particular que, estima, fue emitida de manera ilegal con anterioridad, a fin de que ésta sea anulada o, en su caso, modificada.

3.3 Fundamento jurídico

El *fundamentum* es la razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar algo en el ámbito jurídico; es decir, establecer claramente cuáles son las causas o circunstancias que justifican la existencia de determinada figura o institución jurídica. En la legislación nacional, tanto la fundamentación como la motivación, han sido elevadas a garantía constitucional, puesto que el artículo 16 constitucional establece que todo acto de autoridad deberá estar fundado y motivado. En consecuencia, entendemos que cualquier institución que se cree a la vida jurídica de nuestro país, debe estar fundamentada mediante la exposición de sus justificaciones y objetivos.⁸⁵

Sobre esa base, es importante conocer cuáles son los argumentos y las razones lógicas que fundamentan la existencia del juicio de lesividad. Para esos efectos, durante este apartado se analizarán el fundamento jurídico del juicio de lesividad en su aspecto teórico doctrinal y a partir de una visión constitucional y legal.

3.3.1 Fundamento teórico doctrinal

El juicio de lesividad constituye una excepción a los principios característicos del régimen administrativo, en el cual la Administración Pública

⁸⁵ Así lo ha sostenido la SCJN en la jurisprudencia número 226, SJFG, Apéndice 2000, Séptima Época, p. 263, de rubro: “*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA*”.

hace efectivas por sí misma sus pretensiones. En el mismo orden de ideas, también se traduce en una excepción a otro principio tradicional del derecho administrativo como es la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos.⁸⁶ Como se aprecia, en el ámbito del derecho administrativo, el juicio de lesividad rompe esquemas y principios que regulan esta materia, debido a que su creación ha buscado la vigencia de la justicia administrativa. La idea moderna de la Administración en donde se busca la igualdad y la eliminación de privilegios injustificados, evita que dicha Administración retome sus propios actos, pues sería una injusticia el admitir la posibilidad de deshacer lo hecho, quedando desprotegida la seguridad de los afectados por dichas modificaciones.

Continuando con la doctrina española, otro de los principios administrativos que fundamenta al juicio de lesividad es el principio de los actos propios. Dicho principio consiste en que la Administración no puede volver gubernativamente sobre sus propios actos. Lo anterior se complementa al indicar que los actos mencionados deberán cumplir con dos características, que sean válidos y declarativos de derechos, pues de lo contrario la autoridad mantendría íntegramente sus facultades para modificar de mutuo propio sus propias resoluciones.⁸⁷

No obstante los criterios anteriores, otros autores⁸⁸ sostienen que el proceso de lesividad se ha configurado en la esfera jurídica, gracias a una interpretación errónea de principios administrativos como el de actos propios,

⁸⁶ Cfr. SÁNCHEZ GIL, José Luis, “*La revisión de los actos administrativos por las Administraciones Públicas en la nueva Ley 4/1999*”, en *Revista Jurídica*, vol. 20, s/d, España, 2001, pp. 37-48.

⁸⁷ Cfr. FONTESTAD PORTALÉS, Leticia, “*La jurisdicción contencioso-administrativa en España*”, en *Revista CE*, núm. 5, Universidad Federal Fluminense, Brasil, 2006, pp.62-72.

⁸⁸ Entre éstos, Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “*Un punto de vista sobre la nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común de 1992*”, en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 99, Civitas, España, pp. 225-240.

pues dicho principio no puede ser invocado ni como fundamento, ni como motivo que justifique la institución del proceso de lesividad y el régimen de revocación de los actos administrativos que pueda llevar aparejado, pues son excepciones al régimen administrativo que no deberían suscitarse con motivo de la simple declaración de derechos. Aseveración con la que no estamos de acuerdo, pues de no darse esta excepción a los actos de autoridad, se estaría dejando en un estado de inseguridad jurídica al gobernado, que irrumpiría con el estado de derecho.

El principio de seguridad jurídica se cataloga como uno de los principios básicos del juicio de lesividad. Si como hemos visto, el juicio de lesividad obedece a la pretensión de la autoridad de anular uno de sus actos, el gobernado tiene cuando menos el derecho de verificar que, de ser procedente la anulación del acto, ésta se realice con total apego a derecho. Dicho derecho se consagra como una garantía constitucional, pues al estar el gobernado en uno estado de subordinación respecto de la autoridad, sus derechos siempre deberán permanecer inviolables.⁸⁹

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

⁸⁹ Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, “*La transformación del contencioso administrativo en México*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año XXXVI, núm. 107, México, 2003, pp. 743-757.

En las líneas anteriores, se advirtió que el juicio de lesividad es respaldado por fundamento doctrinal. De una manera breve se analizó cuáles son los principios administrativos y los argumentos teóricos, que de una manera técnica justifican la institución que hoy estudiamos. A continuación, se examina el estado que guarda en la legislación nacional.

3.3.2 Fundamento constitucional y legal

Siguiendo con los requisitos de legalidad, como son la fundamentación y motivación que la CM dispone para toda institución jurídica, ahora se analizará el fundamento del juicio de lesividad en función de sus bases constitucionales y legales. Para tal efecto, se precisará la ubicación del juicio de lesividad en los diferentes ordenamientos que conforman al Sistema Jurídico Mexicano.

3.3.2.1 Constitución Federal

En primer término es importante considerar el fundamento constitucional, en atención a que la CPEUM es la ley fundamental bajo la cual gira todo ordenamiento legal vigente. Si bien es cierto que el juicio de lesividad, en sí mismo, no se encuentra establecido en la Constitución, se estima pertinente considerar el fundamento constitucional del procedimiento contencioso administrativo, toda vez que el juicio de lesividad –como ha quedado claro– forma parte de ese proceso.

De tal forma se tiene que el procedimiento contencioso administrativo se fundamenta en dos artículos constitucionales, a precisar, el 73, fracción XXIX, inciso H, en relación con la fracción III del artículo 104, los cuales hacen referencia a los tribunales que se encargan de dirigir este tipo de procesos en los

que se resuelven las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares.

Con estas disposiciones se fundamenta totalmente el proceso administrativo en el cual se encuentra inmerso el juicio de lesividad, dejando de lado las críticas de inconstitucionalidad de las que fue objeto en sus inicios. Esta aclaración es importante, pues no podría realizarse un estudio a fondo sobre una institución que fuera cuestionada, en sí misma, por su constitucionalidad.

3.3.2.2 Código Fiscal de la Federación

El CFF es el ordenamiento en el que se establece la existencia del proceso de lesividad, aunque la sustanciación de éste se regula en una legislación diversa como es la LFPCA. Al comienzo de este capítulo se puso de manifiesto que el juicio de lesividad existe desde la creación del propio código tributario federal, y lo ha acompañado a lo largo de todas sus modificaciones.

De tal modo, el artículo 36 del CFF consagra la institución del juicio de lesividad, traduciéndose como el principal fundamento legal que respalda y da vigencia a este proceso administrativo especial.

El artículo 36 del CFF, señala literalmente lo siguiente:

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

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

[...]"

La explicación del contenido de este artículo, nos la da la exposición de motivos de la anterior LJJ de 1936, habida cuenta que el CF de 1938 adoptó la disposición relativa, la cual al igual que la redacción del mismo artículo, continuó a lo largo de sus sucesores. La exposición de motivos indica lo siguiente:

“En materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetará el interés público y se le hará prevalecer si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse, la ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la administración pública o, inclusive, del Congreso de la Unión, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.”⁹⁰

Como es fácil advertir, la intención del creador de la norma al establecer la existencia del juicio de lesividad obedeció a que si bien en materia administrativa, el error no puede prevalecer sobre el interés público, debe permitirse que el interno privado (titularidad de un derecho del particular) tenga la oportunidad de defenderse a fin de determinar si aquél debe subsistir aun ante el menoscabo de éste.

De lo anterior, es posible concluir que el fundamento jurídico toral del juicio de lesividad se encuentra establecido en el artículo 36 del código tributario federal.

⁹⁰ Proceso legislativo de la LJJ, publicado en la gaceta parlamentaria del 31 de agosto de 1936. Fuente: Sistema de Compilación Legislativa de la SCJN.

3.3.2.3 *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

La LOTFJFA es el ordenamiento que establece la estructura y regula el funcionamiento del TFJFA, en la cual se establece como parte de la competencia material del citado tribunal administrativo, la de conocer de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de las materias señaladas como de su competencia;⁹¹ de lo que se sigue que tal disposición constituye también fundamento del juicio de lesividad.

3.3.2.4 *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*

La LFPCA que entró en vigor el 1 de enero de 2006 rige actualmente la sustanciación del procedimiento contencioso administrativo en el país, en la que, según se precisó en líneas precedentes, también se prevé la sustanciación de los procesos administrativos especiales como es el de lesividad.

Al respecto, el artículo 2º establece expresamente la existencia y procedencia del juicio de lesividad en los términos siguientes:

“Artículo 2º. El juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

[...]

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.

⁹¹ Artículo 14, último párrafo, de la citada legislación publicada en el DOF el 6 de diciembre de 2007.

De igual modo, dentro de esa normatividad encontramos diversos preceptos (3°, 13, 14, 19 y 40), en los que se regulan las partes, la oportunidad, las reglas que debe seguirse para contestar la demanda y ofrecer pruebas, etcétera, tratándose del juicio de lesividad.

Sobre el particular, es oportuno distinguir que el artículo 2° regula con mayor precisión la legitimación de las autoridades que pueden demandar la nulidad de un acto favorable al particular, que resulte lesivo a los intereses de la colectividad que aquéllas defienden.

En esa tesitura, es evidente que son mínimas las reglas que existen en cuanto a la sustanciación del juicio de lesividad, por lo que se colige que debe estarse a las disposiciones generales dispuestas en la LFPCA; lo que resulta criticable, dado que sería adecuado que siendo el juicio de lesividad un proceso administrativo especial, se regulara más a detalle a través de un capítulo especial. De ahí que los estudios realizados sobre el tema en particular sean escasos, pues la misma ley no proporciona material suficiente con el cual establecer críticas o posiciones.

3.3.2.5 Legislación general

Después de hacer un análisis minucioso dentro del Orden Jurídico Mexicano, se advierte que en algunas codificaciones el legislador tomó en consideración la institución del juicio de lesividad, y si bien no lo menciona literalmente, los mecanismos que se establecen, hacen referencia a éste.

Así, es oportuno hacer alusión a las leyes específicas de cada materia de índole administrativa, a que se refiere la LFPA. El catalogo de leyes de carácter o

naturaleza administrativa es muy amplio, por lo que sólo nos referiremos a la LA como un mero ejemplo de que también algunas de las leyes de aplicación general se refieren de una u otra manera al juicio de lesividad.

El artículo 48 de la LA⁹² se refiere al procedimiento que deberá seguir la autoridad cuando intente hacer nula la resolución afirmativa que se origine por no dar respuesta en tiempo a una consulta en materia de comercio exterior, estableciendo que la Secretaría podrá demandar ante el TFJFA, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.⁹³

De tal modo, la LA es un claro ejemplo de que el juicio de lesividad es una institución jurídica que está vigente en la legislación nacional.

3.4 Presupuestos de procedencia

Al igual que en el juicio de nulidad, el juicio de lesividad supone la existencia de elementos que acrediten su procedencia. Los presupuestos de procedencia son las exigencias, que en este caso colma o debe colmar la autoridad para promover el juicio de lesividad. Tomando en cuenta que el mencionado juicio forma parte del procedimiento contencioso administrativo,

⁹² El párrafo cuarto del artículo 48 de la LA, señala: “...La Secretaría podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.”

⁹³ Resulta ilustrativa la tesis aislada, TCC, SJF, Octava Época, tomo III, Enero-Junio 1989, p. 376, de rubro: “IMPORTACIÓN, PEDIMENTO DE. CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN FAVORABLE PARA EL PARTICULAR. PARA SU MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DEBE IMPUGNARSE EN JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TFJFA”.

consecuentemente, nos encontramos con que los presupuestos de procedencia se relacionan directamente con los actos administrativos emitidos por la autoridad.⁹⁴

Es claro que el medio con que cuenta la autoridad administrativa para realizar sus funciones e interactuar con los gobernados, es la emisión de actos administrativos,⁹⁵ pudiendo ser de diferentes clases como instrumentales, definitivos, declarativos y ejecutivos.⁹⁶ Dentro del desarrollo de estas actividades propias de la autoridad administrativa es cuando surge el acto administrativo que por algún motivo se considera viciado, y que la autoridad utiliza como presupuesto de procedencia para iniciar el juicio de lesividad. Siendo más específicos, debemos entender que son las resoluciones favorables que emite la autoridad administrativa, el presupuesto básico para que se pueda iniciar el juicio de lesividad, quedando confirmado con lo dispuesto en el artículo 36 del CFF. Por tal motivo, es necesario conocer lo que debemos entender por resolución favorable y determinar cuáles son los supuestos que podrían derivar en actos de esa naturaleza.

3.4.1 Resolución favorable

La resolución favorable a un administrado es el presupuesto esencial del juicio de lesividad.⁹⁷ Una resolución administrativa (favorable en este caso) es un

⁹⁴ Cfr. CORDON MORENO, Faustino, *La legitimación en el Proceso Contencioso-Administrativo*, Ediciones Universitarias de Navarra, Pamplona, 1979, pp. 219-226.

⁹⁵ El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, 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 extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción de interés general. Cfr. RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Diccionario de Derecho Fiscal y Administrativo*, Porrúa, México, 2007, p. 26.

⁹⁶ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, primer curso*, 23ª ed., Porrúa, México, 2001, pp. 245-248.

⁹⁷ Es ilustrativo señalar nuevamente que en la legislación española la resolución favorable al particular no es el único elemento esencial de procedencia del proceso de lesividad, sino también la declaración de lesividad en sede administrativa, según lo establece la LRJCA.

acto administrativo que define o da certeza a una situación legal o administrativa a través del mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas.⁹⁸ Una de las características especiales de las resoluciones administrativas es la presunción de legalidad con que cuentan, según lo dispone el artículo 68 del CFF, por lo que quien impugne la legalidad de una resolución administrativa, tendrá que acreditar que carece de ella, situación que no acontece en el proceso de lesividad, pues la misma autoridad es quien aduce la ilegalidad de la resolución emitida.

La resolución favorable al administrado tiene como origen diversos supuestos. Para esclarecer esas hipótesis, debemos tomar en cuenta las diferentes actividades de la Administración en las que pudiéramos encontrarnos finalmente con la emisión de resoluciones. En general, consideramos que los supuestos que configuran las resoluciones favorables son los siguientes:

1. El procedimiento administrativo iniciado tanto de oficio como a petición de parte interesada. Pensemos, por ejemplo, que con motivo de las facultades de comprobación de la autoridad, se determina un crédito fiscal al contribuyente, en una cantidad menor a la que debía fijarse.⁹⁹
2. Las consultas realizadas por los administrados a la autoridad, contenida en el artículo 34 del CFF, y otras leyes especiales.

⁹⁸ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2003, p. 235.

⁹⁹ Tesis IV-P-2aS-90, RTFF, No.9, Abril 1999, p. 99, de rubro: “*JUICIO DE LESIVIDAD SU PROCEDENCIA*”; tesis 2ª. CV/98, SJFG, Novena Época, tomo VIII, Agosto 1998, p. 502, de rubro: “*CONSULTA FISCAL. LA RESOLUCIÓN FAVORABLE DE LA AUTORIDAD VINCULA A ÉSTA*”.

3. La resolución que recae a los recursos tanto de revisión en materia administrativa contenido en el artículo 83 de la LFPA, como en el recurso de revocación contenido en el artículo 117 del CFF.¹⁰⁰
4. La afirmativa ficta que excepcionalmente se da en algunas materias, como la contenida en el mencionado artículo 48 de la LA.¹⁰¹

En relación con la resolución favorable, presupuesto esencial del juicio de lesividad y del cual hace referencia el CFF, el mismo ordenamiento contempla un caso de excepción. El artículo 22 del código aludido, señala un acto administrativo, que si bien constituye un derecho al particular, no deberá ser considerado como una resolución favorable. El supuesto del que hablamos es la resolución por medio de la cual las autoridades fiscales devuelven cantidades al particular, que anteriormente había pagado indebidamente, pues el décimo párrafo del numeral citado establece que la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente. Pensamos que constituye una excepción a la resolución favorable objeto del juicio de lesividad, pues al no considerarse de esta manera, la autoridad podrá volver sobre ésta, sin vulnerar las garantías del administrado.¹⁰²

¹⁰⁰ Tesis III-PS-II-153, RTFF, No.121, Enero 1998, p. 13, de rubro: “RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR. NO PROCEDE SU MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA ACLARACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD”; tesis 1ª. IV/2008, Novena Época, SJFG, tomo XXVII, Enero 2008, p. 421, de rubro: “JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER SU PROCEDENCIA CONTRA LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER INDIVIDUAL FAVORABLES A UN PARTICULAR, NO ATENTA CONTRA LA INSTITUCIÓN DE LA COSA JUZGADA.”

¹⁰¹ Tesis TCC, SJF, Octava Época, tomo I, Enero-Junio 1988, p. 777, de rubro: “VISTAS ADUANALES. CLASIFICACIÓN ARANCELARIA REALIZADA POR LOS. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 212, 216 y 219 DEL CÓDIGO ADUANERO, CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR.”

¹⁰² Tesis I.7º.A.690 A, SJFG, Novena Época, tomo XXXI, Marzo 2010, p. 2925, de rubro: “CONDONACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. PARA REVOCAR DICHO BENEFICIO OTORGADO CONFORME AL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, LA AUTORIDAD DEBE PROMOVER EL JUICIO DE LESIVIDAD PREVISTO EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN”.

Tomando en cuenta los supuestos antes mencionados, las características que deben cumplir las resoluciones favorables para que puedan ser impugnadas por la autoridad, son las siguientes:¹⁰³

- a) *Que sea emitida por una autoridad administrativa.* Es un requisito indispensable el hecho de que sea emitida por un órgano de la Administración Pública, pues su fundamento lo encontramos solamente en leyes de carácter administrativo (lato sensu), y de lo contrario sería objeto de un juicio de distinta naturaleza.

En este punto es menester señalar que si bien el artículo 36 del código tributario federal no lo establece expresamente, de su interpretación armónica se colige que debe ser la autoridad que emitió el acto favorable al particular, y no otra, la que demanda su nulidad, pues existen diversos casos en los que determinada autoridad acude a juicio con la pretensión de que se anule una resolución favorable que emitió diversa autoridad, lo cual no resulta procedente.¹⁰⁴

- b) *Por escrito.* De la lectura de los artículos 36 del CFF, en relación con los numerales 8º, fracción XI, 14 y 15 de la LFPCA, se colige que la resolución favorable debe constar por escrito, toda vez que dichos numerales señalan que deberán mediar en todo momento las constancias de la existencia del acto reclamado. La excepción tajante a lo anterior es

¹⁰³ Esta clasificación sigue la relación propuesta por Gustavo A. Esquivel Vázquez, en *El juicio de...*, pp. 68-69.

¹⁰⁴ En la actualidad, el TFJFA conoce de diversos asuntos en los que se actualiza ese supuesto, como ejemplo pueden citarse aquéllos en los que algunos órganos de la Administración Pública Federal, entre éstos, la Procuraduría General de la República, demanda la nulidad de la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en la que le ordena que proporcione determinada información al particular (resolución favorable a este último), soslayando que, en todo caso, la autoridad legitimada para demandar su nulidad lo es el aludido Instituto.

la afirmativa ficta contenida en algunas leyes como la aduanera o la del procedimiento administrativo, debido a que al ser la afirmativa ficta una presunción que creó el legislador en la cual debemos entender que por el paso del tiempo la autoridad resolvió positivamente a una consulta o solicitud, dicha resolución no constará por escrito.¹⁰⁵

- c) *Individualizada*. En el entendido de que entrar a proceso es un acto personalísimo, la resolución favorable al ser el presupuesto esencial del proceso de lesividad, debe ser participe de su misma naturaleza; es decir, debe ser individual y afectar a una persona concreta. Situación que es clara al analizar el artículo 36 del código tributario federal, mismo que establece que sólo las resoluciones de carácter individual podrán ser impugnadas en esta vía. El criterio anterior ha sido sostenido por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.¹⁰⁶
- d) *Deduzca una pretensión del interesado*. En este caso, es requisito que la resolución favorable se haya dado con motivo de la pretensión del particular, no importando cual de las causas que mencionamos con anterioridad hayan dado lugar a dicha resolución. En consecuencia, la autoridad no puede impugnar una resolución por el solo hecho de que hubiera sido emitida por una autoridad incompetente o con vicios formales, lo que nos da a entender que el vicio contenido en una resolución favorable, para poder ser debatida, deberá ser de fondo.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El juicio de...*, p. 68.

¹⁰⁶ Tesis TCC, SJF, Octava Época, tomo X, Octubre 1992, p. 426, de rubro: “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES. SÓLO BENEFICIAN AL PARTICULAR QUE LAS GESTIONÓ”.

¹⁰⁷ Ilustra esa postura la tesis II-TASS-5027, RTFF, Año V, No. 42, Junio 1983, de rubro: “RESOLUCIÓN POR LA QUE SE CONFIRMA EL CARÁCTER DE CAUSANTE EXENTO DE UN IMPUESTO FEDERAL EN FAVOR DE UN PARTICULAR.- SÓLO PUEDE NULIFICARSE MEDIANTE JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AUNQUE LA AUTORIDAD QUE LA EMITA SEA INCOMPETENTE”.

e) *Lesione jurídicamente a la Administración.* Es importante hacer una reflexión sobre el particular, pues considerando que el artículo que fundamenta la existencia del juicio de lesividad forma parte del CFF en el que se regulan los tributos y demás cargas del particular para con la autoridad, podría pensarse que el único aspecto por el cual debemos considerar que una resolución es lesiva al interés público que defiende la Administración Pública, es el económico, lo cual es incorrecto. La doctrina ha manifestado que el objeto material del juicio de lesividad no sólo son las resoluciones que causen una lesión económica a la Administración, sino también las que le causen una lesión jurídica.¹⁰⁸ Luego, por lesión jurídica debemos entender el daño que sufre la Administración, debido a la violación a los derechos objetivos al momento de emitir una resolución, como puede ser la violación a una ley, la falta de competencia, la falta de requisitos de validez y existencia, etcétera.¹⁰⁹ Con lo que se confirma la idea de que una resolución favorable al particular sólo podrá impugnarse por el fondo y no por la forma.

La característica de que la resolución sea nueva, misma que es exigida a los particulares cuando acuden al juicio de nulidad, es otra de las grandes diferencias que encontramos en el juicio de lesividad. Esta última característica no es exigida en el juicio de lesividad, puesto que los particulares muchas veces se ven beneficiados con una resolución que ellos mismos estiman violatoria de ley, y al plantear nuevamente el caso a la autoridad, ésta la ratifica desvirtuando cualquier duda de aprovechamiento de una resolución mal fundada. Por tanto, al

¹⁰⁸ Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El juicio de...*, p. 71.

¹⁰⁹ En otros países se define la anulabilidad del acto en función de la causa de ilegalidad, es decir, la revocación por razones de oportunidad o conveniencia y por ilegitimidad. Cfr. MARIENHOFF, Miguel S., *op.cit.*, pp. 544-545; BÉJAR RIVERA, Luis José, *op.cit.*, pp. 143-153.

momento en que la administración solicite su nulidad, deberá reclamar tanto la resolución original como las posteriores que habían ratificado a ésta.¹¹⁰

Finalmente, es pertinente hacer referencia al ámbito de validez de una resolución favorable. La validez de una resolución favorable al administrado estará supeditada a la validez de la ley que la sustente; es decir, una resolución favorable será vigente hasta en tanto no sea derogado o reformado el precepto que la sustente.¹¹¹

3.4.2 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Otra de las condiciones que debe cumplir una resolución favorable para ser impugnada a través del juicio de lesividad, es que sea materia de la competencia del TFJFA. Este requisito se sustenta en el referido artículo 14¹¹² de la ley orgánica de ese tribunal, pues en el último párrafo establece que aquél conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para anular sus resoluciones, siempre que éstas sean de las materias señaladas en el mismo artículo como de su competencia.

Sobre el particular, es importante señalar que el referido numeral establece como una condición para que una resolución sea sometida a debate ante el TFJFA, la circunstancia de que sea definitiva, por lo que es importante hacer

¹¹⁰ Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *op. cit.*, pp. 521-525.

¹¹¹ Así se ha pronunciado el TFJFA, por ejemplo, en la tesis II-PSR-XI-27, RTFF, Año III, No. 35, Noviembre 1990, p. 58, de rubro: “RESOLUCIÓN FAVORABLE EN MATERIA FISCAL. SU ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ.”

¹¹² De acuerdo con el artículo 14 de la LOTFJFA, el TFJFA es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, entre otras materias, de pensiones civiles y militares, las que emitan las autoridades fiscales en las que establezcan una obligación de esa naturaleza, responsabilidades administrativas de servidores públicos, etcétera.

una reflexión en cuanto a la definitividad que debe cumplir una resolución, en este caso favorable, para poderse impugnar mediante juicio de lesividad.

Del antepenúltimo párrafo del artículo 14 de la LOTFJFA se desprende que una resolución es definitiva cuando no admite recurso alguno o cuando la interposición de éste es optativa; empero, esa regla no puede operar tratándose de las resoluciones favorables que son materia del juicio de lesividad.

Por una parte la resolución favorable es una figura atípica que el legislador no ha considerado y por esa razón no encontramos en la ley de la materia fundamento para establecer si una resolución administrativa favorable admite o no un recurso administrativo, en todo caso y siguiendo a los administrativistas clásicos¹¹³ que así lo consideran, podríamos decir que el recurso al que se podrían someter las resoluciones favorables sería al propio juicio de lesividad (entendido como una faceta del juicio de nulidad).

Se expone tal aserto, pues si se exigiera que una resolución favorable fuera materia de un recurso previo en sede administrativa antes de ser dilucidado mediante juicio de lesividad, se desnaturalizaría este último, pues la autoridad administrativa estaría revisando su propio acto con la posibilidad de revocarlo; lo que además atentaría contra la garantía de seguridad jurídica del particular.

Entonces, puede sostenerse válidamente que la resolución favorable al particular susceptible de impugnarse a través del juicio de lesividad constituye la excepción al principio de definitividad que debe colmar el acto cuya nulidad se

¹¹³ Así lo menciona BOLIVAR RÍOS, Jorge Eliécer, “*La revocación directa de los actos administrativos como solución jurídica del ordenamiento jurídico colombiano*”, en Revista Jurídica, núm. 16, Universidad Simón Bolívar, Colombia, 2009, pp. 122-140.

demanda ante el TFJFA, según lo previsto en el artículo 14, párrafo antepenúltimo, de la ley orgánica que rige a ese tribunal administrativo.¹¹⁴

3.5 Las partes en el proceso

Al abordar el estudio de la naturaleza jurídica del juicio de lesividad, se concluyó que se trata de un proceso administrativo especial de los que conforman al contencioso administrativo, entre otras cosas, porque intervienen en él partes procesales al igual que en juicios de otra naturaleza. En ese orden, referirse a las partes en el proceso, es hablar de una de las principales diferencias que experimentan el juicio de nulidad y el proceso de lesividad, pues en este último caso las partes desarrollan un papel totalmente contrario al desempeñado de manera normal.¹¹⁵

Las partes son los sujetos principales de la relación jurídico procesal. Es decir, son los sujetos cuyos intereses jurídicos se controvierten en el proceso, en el que encontramos por lo menos tres distintas: el demandante que pretende, el demandado que resiste y el juzgador que conoce y decide. En el juicio de lesividad, además de las partes tradicionales, encontramos una parte más que debido a las características del propio juicio, justifica su existencia.

¹¹⁴ Pedro Cuevas señala que la legislación que regula al juicio de lesividad no constriñe debidamente las resoluciones favorables que son objeto de aquél, por lo que podría interpretarse que también constituye resolución favorable la recaída a un recurso administrativo en el que la autoridad revocó la resolución de origen, lo cual no es exacto pues atentaría contra el principio de cosa juzgada administrativa. *Cfr.* CUEVAS FIGUEROA, Pedro, “*Principios de la defensa del gobernado ante un tribunal federal de lo contencioso administrativo*”, Revista de Estudios de Derecho Público, vol. 1, FUNDA, México, 2001, pp. 17-20.

¹¹⁵ *Cfr.* MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *op. cit.*, p. 522.

3.5.1 *Juzgador*

*Nemo iudex in re propria.*¹¹⁶ El juzgador es uno de los sujetos principales de la relación jurídica procesal, con la diferencia de que no podrá tener interés jurídico en la controversia debiendo ser imparcial. El juzgador se traduce en un sentido objetivo como el órgano jurisdiccional que es competente para conocer de un determinado asunto. En el Sistema Jurídico Mexicano – como vimos antes – el órgano jurisdiccional competente para conocer del procedimiento contencioso administrativo, y por tanto del juicio de lesividad, lo es el TFJFA.

De tal modo, los Magistrados que integran las diversas Salas Regionales, así como las secciones de la Sala Superior de ese tribunal administrativo tienen la encomienda de instruir y resolver los juicios de lesividad que se sometan a su consideración.¹¹⁷

3.5.2 *Actor o Demandante*

En el juicio de lesividad al igual que en otros procesos, el demandante o actor es el sujeto procesal que ejercita la acción, que pretende de inicio oponer su interés a su contraparte.¹¹⁸ Excepcionalmente, en el proceso de lesividad la figura del demandante recae en la Autoridad Administrativa, pues pretende que una resolución favorable que emitió con anterioridad, sea anulada. A criterio de la doctrina, ésta es una de las características que ocasionan el hecho de que se

¹¹⁶ No se debe ser juez en causa propia.

¹¹⁷ De acuerdo con la LOTFJFA, el TFJFA está conformado por una Sala Superior integrada por 13 Magistrados, la cual actúa en Pleno, integrado por 11 Magistrados, o en 2 Secciones, cada una de las cuales, a su vez, se integra por 5 Magistrados; asimismo, el referido Tribunal se compone de Salas Regionales, integradas por 3 Magistrados cada una.

¹¹⁸ La Teoría General del Proceso define al actor o demandante como la persona que ejercita o en cuyo nombre se ejercita la acción, o la que inicia el juicio mediante demanda en forma. Es decir, es el sujeto de la relación jurídico procesal que insta al órgano jurisdiccional a fin de ejercitar su acción. *Cfr.* DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *op. cit.*, pp. 309-310.

denomine a este juicio, de manera distinta que al juicio de nulidad, siendo que ambos son de igual naturaleza y procedimiento.¹¹⁹

Desde ese ángulo, el fundamento legal para considerar que la Autoridad Administrativa funge como actor en el juicio de lesividad, se desprende de la interpretación armónica de los artículos 2º, 13, fracción III, y 14, fracción III, de la LFPCA, pues en todo momento acepta la posibilidad de que la autoridad tome este papel.

Sobre el particular, es oportuno destacar nuevamente que la autoridad que está legitimada para promover el juicio de lesividad y, por ende, tener el carácter de parte actora en el juicio, sólo puede ser aquella que emitió directamente la resolución favorable al particular; situación que, en principio, tienen sentido en la medida en que sólo la autoridad que emitió el acto que se estima lesivo al interés público conoce las irregularidades con las que se dictó esa resolución.¹²⁰

Además, es importante ponderar que la citada resolución favorable debe ocasionar un perjuicio actual y efectivo al interés público que defiende la autoridad administrativa, pues en caso contrario, esto es, de resultar que el acto considerado lesivo, sólo afecta la esfera jurídica del ente que lo emitió sin reportar perjuicio a la colectividad, la autoridad no estaría legitimada para solicitar su nulidad.

¹¹⁹ Cfr. CHECA GONZÁLEZ, Clemente, *“La iniciación a instancia del interesado de los procedimientos tributarios especiales de revisión”*, en Revista Jurídica, núm. 25, Universidad Complutense de Madrid, España, 2004, pp. 14-21.

¹²⁰ Tesis V-P-SS-592, RTFJFA, Quinta Época, Año IV, No. 47, Noviembre 2004, p. 106, de rubro: *“JUICIO DE LESIVIDAD. SU IMPROCEDENCIA CUANDO SE PROMUEVE POR AUTORIDAD QUE NO EMITIÓ LA RESOLUCIÓN FAVORABLE IMPUGNADA NI ES TITULAR DE LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENEZCA LA AUTORIDAD DEMANDANTE.”*

3.5.3 Demandado

En el juicio de lesividad la parte demandada es el particular. El artículo 3° de la LFPCA se refiere a las partes que intervienen en el procedimiento contencioso administrativo, el cual señala expresamente que los demandados serán:

“Artículo 3°. *Son partes en el juicio contencioso administrativo:*
[...]
II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
[...]
b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
[...]”

Desde esa óptica, en el juicio de lesividad recaerá en el particular la carga procesal de oponer las excepciones y defensas a las pretensiones del demandante, que en la especie consistirá en sostener la validez y legalidad de la resolución favorable. Con lo que se actualiza la garantía de audiencia del gobernado, contenida en el artículo 14 constitucional.

3.5.4 Tercero

Cuando se habla de terceros, hacemos referencia a personas ajenas a la relación jurídica procesal, que han participado en la misma sin el carácter de parte. En el caso específico del juicio de lesividad sería más correcto hablar de terceristas,¹²¹ cuando se hace referencia a este tipo de personas, en atención a la trascendencia que podría tener su participación, en la solución del asunto.

¹²¹ Los terceristas o intervinientes *ad excludendum* son una clase de terceros autónomos con intereses opuestos a las partes, cuya situación procesal para todas sus actuaciones es independiente de la de las partes. *Cfr.* DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *op. cit.*, p.333.

En un principio, existía la figura del tercero coadyuvante de la autoridad administrativa que se definía como la persona que tuviera interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular, o en la confirmación de uno que le fuera desfavorable. Dicha figura procesal fue derogada del ordenamiento que regula el procedimiento contencioso administrativo desde el 5 de enero de 1988.¹²²

Actualmente, la fracción III del artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que tendrá la calidad de parte el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. No obstante, sin soslayar la redacción de esta fracción, interpretamos que la intención del legislador fue dejar de manera genérica la figura del tercero, pues la lectura del diverso numeral 18¹²³ así lo confirma.

Luego, en atención a la posible participación de un tercero en el juicio de lesividad es importante distinguir las principales diferencias que existen entre el tercero y el coadyuvante:¹²⁴

- a) El tercero es parte obligatoria y el coadyuvante es parte voluntaria.
- b) El tercero apoya la validez de la resolución que se reclama a la autoridad; el coadyuvante apoya la nulidad de la resolución impugnada por la autoridad.

¹²² Cfr. VÁZQUEZ ALFARO, José, *op.cit.*, p. 168.

¹²³ Ese numeral dispone que el tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

¹²⁴ Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *op.cit.*, pp. 186-188.

- c) El tercero, si no es llamado a juicio, puede retroceder el procedimiento o interrumpir su tramitación, mientras que el coadyuvante puede intervenir en cualquier momento del juicio y su presentación no puede hacer retroceder el procedimiento ni interrumpirlo.

Sobre esa base, es dable concluir que la figura del tercero tiene vigencia dentro de la sustanciación del juicio de lesividad, aun cuando en la práctica es poco común que se actualice su existencia.¹²⁵

Las reflexiones hasta aquí apuntadas ponen de manifiesto los aspectos teóricos que fundamentan la existencia del juicio de lesividad, de los que se colige aún más la aseveración de que se trata de un proceso administrativo especial, no sólo por la materia de estudio, sino también por el papel que desempeñan las partes en la relación jurídico-procesal y la legislación que lo regula; premisas que también sirven de base para emprender el estudio de las deficiencias que se advierten en el procedimiento relativo.

¹²⁵ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “*El coadyuvante y el recurso de apelación*”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 16, RAP, España, 2001, pp. 1-16.

CAPÍTULO IV

LAS DEFICIENCIAS DEL JUICIO DE LESIVIDAD

Al analizar el estado de la cuestión se adelantó que el juicio de lesividad se traduce en la observancia a dos garantías fundamentales del gobernado, pues por una parte se respeta su garantía de audiencia, en la medida en que el acto administrativo que le fue favorable no puede ser anulado sino mediante la sustanciación del juicio en el que sea escuchado y se salvaguarden las formalidades que al respecto establece al artículo 14 constitucional,¹²⁶ al tiempo que se limita el uso irrestricto de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, evitándose también el desvío de poder y las prácticas absolutistas.¹²⁷

También se precisó que en las disposiciones que rigen la tramitación del juicio de lesividad en el ámbito federal, contenidas en la LFPCA,¹²⁸ el creador de la norma otorgó a las autoridades administrativas el plazo de cinco años, para poder promoverlo; oportunidad que al discrepar de la concedida al particular a fin de ejercitar la acción de nulidad, ocasiona que el procedimiento relativo sea criticable, en la medida en que resulta injusto.

En esas condiciones, una vez que en los capítulos precedentes se puso de manifiesto cuál es el origen y naturaleza, en qué consiste, cómo se desarrolla y, en general, todos los aspectos que caracterizan al juicio de lesividad. En el presente

¹²⁶ Cfr. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *Código Fiscal de la Federación, comentarios y anotaciones*, Gasca Sicco, México, 2004, p. 430.

¹²⁷ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1989, p. 62; Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José, *op. cit.*, pp. 157-164.

¹²⁸ El plazo para que las autoridades promuevan el juicio de lesividad está previsto en el artículo 13, párrafo tercero, fracción III, el cual se analizará más adelante.

apartado se aborda el estudio de una de las principales deficiencias que, se estima, provoca que el aludido juicio sea injusto, a saber, que la oportunidad para promoverlo es contraria a la garantía de igualdad de las partes en el proceso consagrada en el numeral 13 de la CPEUM, dado que el plazo de cinco años de que se trata no es cuantitativa ni cualitativamente igual al que se otorga a los particulares para tal efecto.

4.1 El principio de igualdad de las partes en el proceso

En la inteligencia de que la deficiencia constitucional del juicio de lesividad, materia del presente estudio, se edifica en la disparidad que existe entre los plazos que el creador de la norma dispuso para que los particulares y las autoridades acudan ante el TFJFA a demandar la nulidad de una resolución administrativa (*lato sensu*),¹²⁹ es imperativo analizar los principios que rigen a todo proceso, en particular, el principio de igualdad de los sujetos procesales, a fin de determinar si el trato desigual antes referido es de tal magnitud que origina su inconstitucionalidad.

De tal modo, es importante señalar que los principios procesales son las bases o fundamentos en las que se apoyan las instituciones del proceso.¹³⁰ En otras palabras, se traducen en las directrices generales que orientan la realización adecuada de los actos dentro del proceso.¹³¹

Bajo esa óptica, dentro de los principios que sientan las bases del derecho procesal se encuentran el de interés público o general, independencia de la

¹²⁹ Al hacer referencia a las resoluciones administrativas, se incluyen también las de naturaleza fiscal, así como las diversas a que se refiere el artículo 14 de la LOTFJFA.

¹³⁰ *Cfr.* DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *op. cit.*, p. 55.

¹³¹ *Cfr.* GOZAINI, Osvaldo, *op. cit.*, p. 75.

autoridad judicial, imparcialidad, publicidad, verdad procesal, cosa juzgada e igualdad de las partes ante la ley y en el proceso, entre otros.¹³² En contraste, dentro de los principios que regulan la organización del proceso, también llamados principios fundamentales del procedimiento, se encuentran, entre los más importantes, el dispositivo o inquisitivo, valoración de la prueba, impulsión oficiosa, contradicción, economía procesal, concentración, inmediación, oralidad o escritura, motivación de las sentencias.¹³³

Además, si se parte de la base de que en la relación jurídico procesal las partes (actor y demandado), en su calidad de gobernados, se someten a la jurisdicción de un juzgador, al cual le reviste el carácter de autoridad, resulta indudable que las disposiciones constitucionales que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados, también son aplicables al proceso; de lo que se colige una clasificación más de los principios procesales, es decir, los principios constitucionales aplicables al proceso.¹³⁴

Los principios constitucionales del proceso están consagrados en los artículos 8º, 13, 14, 16 y 17 de la CPEUM, a través de los cuales se protegen las garantías de igualdad, debido proceso, legalidad y acceso a la justicia.¹³⁵

Sobre tales premisas, el principio que aquí interesa es el de igualdad, que de acuerdo con lo expuesto no sólo se traduce en una de las bases del derecho procesal, sino que también es considerado como uno de los principios constitucionales que rigen al proceso.

¹³² Así los clasifica Hernando Devis Echandía, *Cfr. DEVIS ECHANDÍA, Hernando, op. cit.*, pp. 56-82.

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Teoría General del Proceso*, 16ª ed., Porrúa, México, 2007, pp. 39-40.

¹³⁵ *Ibidem.*

En ese entendido, para delimitar el análisis que se realiza en este capítulo, conviene magnificar que la garantía de igualdad acogida por el Texto Fundamental, en función de la cual toda persona dentro del territorio nacional goza de las mismas prerrogativas, está consagrada en diversos preceptos de la CPEUM, como son los artículos 1º, 2º, apartado B, 4º, 5º, párrafo primero, 12, 13 y 31, fracción IV.¹³⁶

No obstante, es en el artículo 13 de la CPEUM,¹³⁷ en el que se establece el principio constitucional de igualdad de las partes en el proceso, al establecer que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales, a más que ninguna persona o corporación puede tener fuero o tratado privilegiado; de ahí que la igualdad desde el punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran.¹³⁸

En ese orden de ideas, la doctrina ha definido, tradicionalmente, al principio de igualdad de las partes en el proceso como la manifestación del principio de igualdad de las personas ante la ley, en virtud de la cual se otorga a los sujetos del proceso igualdad de oportunidades para la defensa de sus intereses, lo que implica que se traten de igual modo a los sujetos procesales, sin

¹³⁶ Cfr. SCJN, *Las Garantías de Igualdad*, Colección Garantías Individuales num. 3, 2ª ed., SCJN, México, 2005, p.35.

¹³⁷ El contenido literal del artículo 13 de la CPEUM, es: “*Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.*”

¹³⁸ Cfr. BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 32ª ed., Porrúa, México, 2000, p.412; OVALLE FAVELA, José, “Artículo 13”, en Miguel CARBONELL (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 19ª ed., Porrúa, México, 2006, t. I, pp. 237-241; Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *op. cit.*, t. X, pp. 114-136.

hacer distinción alguna en función de su origen, estrato, condición social, situación jurídica específica o pretensión.¹³⁹

A ese respecto, el principio de igualdad no sólo requiere que las normas en abstracto traten a todas las personas por igual y sin discriminación injustificada, sino que los casos concretos iguales reciban soluciones jurídicas iguales. Por tal motivo, el aludido principio no se limita a que las personas tengan las mismas posibilidades de acceso a los tribunales, es decir, igualdad de trato en cuanto a la concesión de los derechos de acción y defensa de juicio; sino que, una vez iniciado el procedimiento, se concedan, cualitativamente, iguales posibilidades, derechos y cargas, a fin de repartir de manera equitativa el riesgo del resultado del proceso.¹⁴⁰

La noción del principio de igualdad de las partes en el proceso de que se ha dado noticia se refuerza aún más con la definición legal que encontramos en el Orden Jurídico Nacional, a través de lo establecido por el legislador en el CFPC, que por cierto es de aplicación supletoria a la LFPCA,¹⁴¹ pues en el numeral 3° establece que: “...*En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.*”¹⁴²

Así mismo, es importante señalar que la SCJN ha sostenido que el principio de igualdad de las partes en el proceso está determinado por la

¹³⁹ Entre los autores que sustentan la definición referida encontramos: OVALLE FAVELA, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, 3ª ed., Oxford, México, 2007, p. 237; DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *op.cit.*, p. 56; DIOGUARDI, Juana, *op. cit.*, p. 92; VÉSCOVÍ, Enrique, *op. cit.*, p. 54; ORTELLS RAMOS, Manuel, *op. cit.*, pp. 257-260.

¹⁴⁰ *Cfr.* ORTELLS RAMOS, Manuel, *op. cit.*, pp. 258-259.

¹⁴¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la LFPCA, el CFPC es aplicable supletoriamente, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan, en específico, el juicio contencioso administrativo federal.

¹⁴² OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del ...*, *op. cit.*, p. 237.

prohibición de leyes privativas y tribunales especiales. En ese sentido, el Alto Tribunal ha considerado que leyes privativas son aquéllas que no cumplen con tres notas que caracterizan a las normas jurídicas, como son la generalidad, abstracción e impersonalidad; de lo que se sigue que no pueden existir tribunales ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social.¹⁴³

Sobre tales premisas jurídicas, es dable concluir que el principio de igualdad de las partes en el proceso, consagrado en el artículo 13 de la CPEUM, es la garantía individual en virtud de la cual los sujetos de la relación jurídica sustancial¹⁴⁴ deben tener las mismas oportunidades tanto cualitativa como cualitativamente para defender sus intereses durante la sustanciación del procedimiento, de tal manera que el curso de este último fuera el mismo aunque se invirtiera el carácter con el que fungieran los litigantes.

4.2 La oportunidad para promover el juicio de lesividad

La LFPCA, que rige actualmente al procedimiento contencioso administrativo, no prevé un capítulo o apartado especial en el que se establezca la sustanciación del juicio de lesividad; sin embargo, una de las disposiciones que caracteriza en mayor medida a este proceso administrativo especial y lo distingue

¹⁴³ Así lo ha definido la SCJN en los criterios siguientes: Tesis s/n, Pleno, SJF, Sexta Época, tomo XCIII, parte primera, p. 40, de rubro: “*LEYES PRIVATIVAS*”; tesis s/n, Pleno, SFJ, Séptima Época, tomo 103-108, primera parte, p. 152, de rubro: “*EQUIDAD Y GENERALIDAD DE UNA LEY. DIFERENCIAS*”; tesis P. CXXXV/97, Pleno, SJFG, Novena Época, tomo VI, p. 204, de rubro: “*IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS*”; jurisprudencia P./J. 18/98, Pleno, SJFG, Novena Época, tomo VII, Mayo 1998, p. 7, de rubro: “*LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES.*”

¹⁴⁴ Esta relación, que forma parte de la relación jurídico procesal, se entabla entre los sujetos titulares, activos y pasivos, de la situación jurídica que debe ventilarse en el proceso. *Cfr.* DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *op.cit.*, p. 285.

del juicio de nulidad, radica en el plazo que tienen las autoridades para presentar la demanda correspondiente.

Así, el plazo para promover el juicio de lesividad está previsto en el artículo 13, fracción III, de la LFPCA,¹⁴⁵ que por su importancia se reproduce enseguida:

“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.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

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.

[...]”

El texto transcrito revela una primera característica que distingue al juicio de lesividad respecto del diverso de nulidad, consistente en que la demanda relativa debe presentarse “indefectiblemente” a través de la internet, mediante el sistema de justicia en línea.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Última reforma publicada en el DOF el 28 de enero de 2011.

¹⁴⁶ Esta disposición que obliga a las autoridades a presentar su recurso litigioso a través del denominado juicio en línea, entró en vigor a partir del 13 de diciembre de 2010, con motivo del decreto de reformas a la citada legislación publicado en el DOF el 12 de junio de 2009.

Ahora bien, en cuanto a la oportunidad para promover el juicio, el numeral en cuestión establece que las autoridades deben presentar la demanda dentro del plazo de cinco años, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la resolución favorable al particular (impugnada) se haya emitido.

La disposición referida en el párrafo que antecede establece una excepción para el caso en que la resolución favorable haya producido efectos de tracto sucesivo, pues en tal evento las autoridades pueden presentar la demanda en cualquier época sin exceder de los cinco años a partir del último efecto, con la salvedad de que 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.

Bajo esa óptica, resulta palmario que el legislador federal estableció dos plazos con el propósito de que las autoridades acudan ante el TFJFA a demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, en función de los efectos que esta última produzca.¹⁴⁷

No obstante, sin soslayar la regularidad de la oportunidad que se otorga a las autoridades para inconformarse con una resolución favorable al particular que produce efectos de tracto sucesivo, el presente estudio tiene por objeto evidenciar, únicamente, la deficiencia constitucional de la primera parte de la fracción III del artículo 13 de la LFPCA, en la que se regula el plazo para promover el juicio de lesividad en el supuesto en el que la resolución favorable al particular tiene efectos inmediatos que no se prolongan en el tiempo, en contraste con el plazo

¹⁴⁷ Cfr. CRUZ RAZO, Juan Carlos, *op. cit.*, pp.53-57.

que el mismo precepto otorga a los particulares para que ejerciten la acción de nulidad.¹⁴⁸

4.3 La inconstitucionalidad del artículo 13, fracción III, de la LFPCA

Una vez que ha quedado definido que el principio de igualdad de las partes en el proceso, consagrado en el artículo 13 de la CPEUM, estriba en que los sujetos pasivo y activo de la relación jurídico procesal deben tener las mismas oportunidades tanto cualitativa como cualitativamente para defender sus intereses durante la sustanciación del procedimiento, de tal manera que el curso de este último fuera el mismo aunque se invirtiera el carácter con el que fungieran los litigantes; puede sostenerse válidamente que el plazo que establece el artículo 13, fracción III, de la LFPCA, para que las autoridades promuevan el juicio de lesividad, constituye un trato desigual entre éstas y los particulares que también acuden ante el TFJFA a deducir la nulidad de una resolución administrativa, el cual, al no justificarse con una causa razonable, provoca que sea violatorio de la garantía constitucional mencionada.

En aras de demostrar la afirmación que antecede, es necesario hacer un análisis de la disposición que contiene el referido plazo para que las autoridades promuevan el juicio de lesividad, es decir, el artículo 13, fracción III, de la LFPCA, para lo cual debe atenderse a su interpretación histórica y teleológica, en función del estudio de las disposiciones del propio orden jurídico que preceden en

¹⁴⁸ Las fracciones I y II del artículo 13 de la LFPCA establecen que los particulares deben presentar la demanda de nulidad dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; a que hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada, cuando sea auto aplicativa; o a que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio.

el tiempo a la norma cuyo sentido se pretende desentrañar, pues por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior, de modo que para encontrar la verdadera intención del Constituyente, la respuesta se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que ya se sostenía en el pasado, pues todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, histórico al emitirse, es porque se mantiene.¹⁴⁹

Desde esa óptica, debe decirse que la esencia normativa de la fracción III del artículo 13 de la LFPCA, subsistió respecto del contenido de su correlativo artículo 207, párrafo tercero, del CFF,¹⁵⁰ en cuanto al plazo que se otorga a las autoridades para que promuevan el juicio de nulidad, la que, a su vez, también fue una reproducción, casi literal, de lo dispuesto en el ordenamiento que antecedió a esa codificación, esto es, la Ley de Justicia Fiscal de 1936.¹⁵¹

Por tanto, para entender las razones por las que actualmente se prevé que las autoridades cuenten con cinco años, a fin de demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, es importante hacer referencia a la exposición de motivos que el legislador formuló al crear la citada Ley de Justicia Fiscal, que en lo que interesa, es del tenor siguiente:

¹⁴⁹ Resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 21/2000, Pleno, SJFG, Novena Época, tomo XI, Abril 2000, p. 13, de rubro: “*INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.*”

¹⁵⁰ Según se analizó en el capítulo III de este trabajo, a partir del primero de enero de dos mil seis, se abrogó el título VI que regulaba la sustanciación del procedimiento contencioso administrativo. El mencionado artículo 207, párrafo tercero, establecía: “*Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.*”

¹⁵¹ Publicada en el DOF el 31 de agosto de 1936.

“[...] -----
*En un reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado pero lo realiza de manera que se respetará el interés público y se le hará prevalecer, si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse. La ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquél que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la Administración Pública o, inclusive, del Congreso de la Unión a través de la glosa, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto. -----
[...]”¹⁵²*

De la exposición de motivos transcrita se desprende que la razón que inspiró al legislador para conceder a las autoridades el plazo de cinco años a efecto de que promuevan el juicio de lesividad, la cual subsiste actualmente, consistió en que ese es el tiempo que debe transcurrir para que prescriban las facultades de cobro de las autoridades fiscales.

Luego, si se parte de la base de que el génesis del plazo para que las autoridades promuevan el juicio de lesividad encuentra su justificación en la aplicación de una diversa institución jurídica, como es la prescripción de las facultades de cobro de las autoridades fiscales, resulta patente que la disparidad

¹⁵² Proceso legislativo de la Ley de Justicia Fiscal, publicado en la gaceta parlamentaria del 31 de agosto de 1936. Fuente: Sistema de Compilación Legislativa de la SCJN.

de la oportunidad procesal para ejercitar la acción de nulidad respecto de los particulares no tiene una justificación razonable y, en esa medida, es inconstitucional al infringir el principio de igualdad de las partes en el proceso a que se refiere el artículo 13 de la CPEUM.

Se expone tal aserto, pues sin soslayar el hecho de que –como se puntualizó en el capítulo III– no sólo las resoluciones fiscales favorables al particular son impugnables a través del juicio de lesividad, sino también las de naturaleza administrativa; la prescripción de las facultades de cobro de la autoridad fiscal,¹⁵³ es una figura en virtud de la cual se extingue un crédito fiscal¹⁵⁴ por no cobrarse dentro del plazo de cinco años a partir de que pudo ser legalmente exigido.

Entonces, el creador de la norma confundió una figura procesal como es la oportunidad para promover el juicio de lesividad contra un acto administrativo favorable al particular, con una diversa figura de carácter sustantivo como es la prescripción de las facultades de cobro de la autoridad fiscalizadora. De lo que se sigue que no es jurídico que el plazo establecido para que las autoridades cobren un crédito fiscal antes de que la facultad correspondiente se entienda prescrita, sirva de base también para fijar la oportunidad para que las autoridades acudan

¹⁵³ La prescripción en materia fiscal está contenida en el artículo 146 del CFF, en los términos siguientes: *“Artículo 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años. [...] El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. [...]”*

¹⁵⁴ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del CFF, son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

ante el TFJFA a demandar la nulidad de una resolución que resultó favorable al particular.¹⁵⁵

A ese respecto, incluso siguiendo la línea de pensamiento del legislador, el plazo para que caduquen¹⁵⁶ las facultades sancionatorias y de comprobación de las autoridades fiscales, que también corresponde al de cinco años, no puede determinar la oportunidad para que se promueva el citado juicio de lesividad, habida cuenta que nuevamente se estarían relacionado dos instituciones jurídicas de naturaleza diversa, como es la caducidad (sustantiva) y la oportunidad para ejercitar la acción de nulidad (procesal).¹⁵⁷

Sobre el particular, es oportuno señalar que si bien la prescripción y la caducidad de las facultades de las autoridades son figuras jurídicas que pueden incidir en la temporalidad que debe existir a fin de que estas últimas impugnen una resolución favorable a los particulares; los motivos que el legislador estableció para que incidan en la oportunidad de la presentación de la demanda correspondiente, no justifican la disparidad que provoca esa determinación en relación con el plazo que se otorga al particular para que promueva el juicio de nulidad.

Dicho de otra manera, no existe justificación para que se dé un trato desigual a las autoridades y los particulares respecto de la oportunidad que ambos

¹⁵⁵ Cfr. CUEVAS FIGUEROA, Pedro, “Principios de la defensa del gobernado ante un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo”, en Revista de Estudios de Derecho Privado, vol. 1, México, 2001, pp. 3-24.

¹⁵⁶ La caducidad de las facultades de la autoridad en materia fiscal, está prevista en el artículo 67 del CFF, al tenor siguiente: “Artículo 67. Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años...”

¹⁵⁷ Cfr. CUEVAS FIGUEROA, Pedro, “Principios de la defensa del gobernado ante un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo”, en Revista de Estudios de Derecho Privado, vol. 1, México, 2001, pp. 3-24.

tienen para ejercitar la acción de nulidad, no sólo en un aspecto cuantitativo, en tanto que aquéllas tienen cinco años y los gobernados cuarenta y cinco días; sino que tampoco existe una diferencia cualitativa motivada entre éstos, pues la única razón para establecer esa disparidad tan grande se construye sobre dos figuras jurídicas (prescripción y caducidad) que nada tienen que ver con los principios procesales que rigen al procedimiento contencioso administrativo (proceso administrativo).

Por tanto, el hecho de que la diferencia existente entre el plazo que tiene la autoridad para promover el juicio de lesividad, en función de la oportunidad que se otorga al particular para ejercitar la acción de nulidad, no tengan una justificación jurídica sólida, provoca que aquélla se encuentre en una situación de ventaja y que la disposición que lo regula resulte proteccionista a los intereses del Estado, situación que es contraria a la esencia, en sí misma, del procedimiento contencioso administrativo regulado en la LFPCA,¹⁵⁸ a más de contraponerse a los principios que norman al proceso; deficiencia que origina su inconstitucionalidad,¹⁵⁹ máxime que la SCJN ha establecido que dentro del procedimiento contencioso administrativo no existe una relación de supra a subordinación entre la autoridad y el particular.¹⁶⁰

No está por demás señalar que la deficiencia anterior, además de provocar una desigualdad procesal injustificada, también produce inseguridad jurídica en los gobernados, en razón de que, desde un ámbito procesal, contribuye

¹⁵⁸ Antes se analizó que uno de los pilares que sostienen al procedimiento contencioso administrativo mexicano es la idea de que la autoridad acuda a juicio y, en su caso, defienda la legalidad de la resolución impugnada en igualdad de circunstancias que la demandante, para el caso del juicio de nulidad.

¹⁵⁹ Cfr. KAYE, Dionisio J., *op. cit.*, pp. 268-271; CRUZ RAZO, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 54-57; FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *op. cit.*, p. 430; CUEVAS FIGUEROA, Pedro, *op. cit.*, pp. 22-23; FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, “Medios de defensa en materia administrativa”, XV Congreso Internacional de Derecho en la Universidad de las Américas–Puebla, marzo de 2004.

¹⁶⁰ Así lo determinó la SCJN al resolver el amparo en revisión número 873/2000, cuya ejecutoria aparece publicada en el SJFG, tomo XIII, Mayo 2001.

a que éstos deben esperar el lapso de que se trata para que el acto benéfico a sus intereses quede firme.¹⁶¹

En mérito de lo hasta aquí expuesto, se concluye que el artículo 13, fracción III, de la LFPCA, a través del cual se establece el plazo de cinco años para que las autoridades promuevan el juicio de lesividad, es contrario al principio de igualdad de las partes en el proceso consagrado en el artículo 13 de la CPEUM y, en esa medida, resulta notoriamente inconstitucional.

4.4 Postura de la SCJN

En atención a la conclusión alcanzada en el apartado anterior, se considera oportuno hacer referencia al criterio que la SCJN ha sostenido al abordar el análisis de la constitucionalidad del juicio de lesividad, habida cuenta que se trata del máximo interprete de la CM.

Así, se tiene que el Alto Tribunal del País ha examinado en diversas ocasiones el proceso de lesividad contenido en la LFPCA, a partir de la posible violación a diferentes garantías individuales como son la de igualdad, legalidad y seguridad jurídica; sin embargo, para efectos de presente trabajo, sólo se traerá a cuenta la postura que ha asumido en relación con la garantía de igualdad procesal consagrada en el artículo 13 de la CPEUM.

De tal forma, la SCJN ha establecido a través de dos tesis aisladas¹⁶² que el plazo de cinco años para que los órganos de la Administración Pública Federal

¹⁶¹ *Cfr.* KAYE, Dionisio J., *op. cit.*, pp. 265-268.

¹⁶² Cabe magnificar que los criterios referidos son tesis aisladas y no constituyen jurisprudencia, por lo que no son de observancia obligatoria para los órganos jurisdiccionales que integran el sistema de justicia nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo.

promuevan el juicio de lesividad, previsto actualmente en el artículo 13, fracción III, de la LFPCA, es constitucional, dado que no infringe la aludida garantía de igualdad de las partes en el proceso.¹⁶³

La lectura de las ejecutorias¹⁶⁴ que dieron origen al criterio comentado en el párrafo anterior, ponen de manifiesto que el Máximo Tribunal sustentó la constitucionalidad del plazo para promover el juicio de lesividad, en las consideraciones esenciales que se puntualizan enseguida:

- El principio de igualdad procesal sólo se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera alegar, probar o impugnar, y que al demandado no, o viceversa; tampoco se puede considerar transgredida esta igualdad porque no tenga exactamente una parte los mismos días que la otra para ejercitar un derecho, porque no se pretende una igualdad numérica, sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa.
- La desigualdad procesal existente entre las autoridades y los particulares se justifica en la medida en que mientras el particular defiende un patrimonio propio que le sirve a sus fines personales, la autoridad administrativa defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el

¹⁶³ Los criterios referidos se encuentran plasmados en las tesis números 2ª. XLVIII/2001, Segunda Sala, SJFG, Novena Época, tomo XIII, Mayo 2001, p. 456, de rubro: “*JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL*” y P. XXXVII/2007, Pleno, SJFG, Novena Época, tomo XXVI, Diciembre 2007, p. 23, de rubro: “*JUICIO DE LESIVIDAD. EL PLAZO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, PARA PROMOVERLO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.*”

¹⁶⁴ Los asuntos que dieron origen a las tesis aisladas precisadas, derivaron de las ejecutorias dictadas al resolver el amparo en revisión número 873/2000 y la contradicción de tesis número 15/2006, las cuales aparecen publicadas en el mismo SJFG en el que se difundieron las aludidas tesis, y cuyas versiones publicas pueden ser consultadas en el portal del Consejo de la Judicatura Federal.

sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado.

- Resulta razonable que se otorgue un plazo más amplio a la autoridad para promover el juicio de nulidad en contra de una resolución favorable al particular, teniendo en cuenta el cúmulo de resoluciones que se emiten, y el tiempo que tarda aquélla en advertir la lesión al interés público que puede contener una resolución de esa naturaleza.
- De las demás disposiciones que regulan al procedimiento contencioso administrativo se desprende que el legislador estableció plazos idénticos a las partes para contestar y en su caso ampliar la demanda, ofrecer y desahogar pruebas, formular alegatos, etcétera, de donde se deduce que el particular enjuiciado siempre y en todo momento estará en posibilidad de defenderse.
- El mencionado plazo de cinco años es acorde con el término prescriptivo también de cinco años que tiene el Fisco para exigir el pago de créditos fiscales, pues en caso contrario, esto es, que la autoridad tuviera la misma oportunidad de cuarenta y cinco días que el particular para promover el juicio, podría suceder que al no ejercitar la acción de lesividad dentro de ese plazo, consentiría tácitamente la resolución favorable, sin que hubiera transcurrido el diverso plazo para que, en su caso, prescribieran las facultades de cobro de la autoridad.

No obstante, sin menoscabar el respeto que merece la SCJN, se estima que son criticables las razones que sustentó para determinar la regularidad

constitucional del plazo de cinco años con que cuenta la autoridad para promover la acción de nulidad.

Se expone tal aserto, pues al señalar que el principio de igualdad de las partes en el proceso sólo se infringe cuando a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera alegar, probar o impugnar, y que al demandado no, o viceversa; pareciera que confunde el aludido principio con el diverso de contradicción.¹⁶⁵

De tal modo, el hecho de que ambas partes (autoridad y particular) estén en aptitud de acudir ante el TFJFA a demandar la nulidad de una resolución administrativa, no justifica la diferencia excesiva que existe entre los plazos que cada una tiene para ejercitar ese derecho.

Así mismo, se pierde de vista que el principio de igualdad procesal de las partes no busca únicamente el equilibrio numérico de los plazos (cuantitativo), sino también que exista una igualdad cualitativa entre las partes, lo que en la especie no acontece, habida cuenta que –según se analizó en líneas precedentes– no existe una justificación razonable en el ámbito procesal, para que las autoridades tengan un plazo tan superior al de los particulares a fin de impugnar una resolución administrativa.

Por otra parte, la SCJN justifica la desigualdad procesal en cuestión, a partir de dos elementos subjetivos que se apartan del derecho y de la racionalidad en la que deben sustentarse las instituciones que rigen el sistema jurídico

¹⁶⁵ El principio procesal de contradicción consiste en que las partes tengan oportunidad de defenderse con argumentos y pruebas en contra de los argumentos de su contraparte. Es la oportunidad procesal de contradecir los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda instaurada en su contra, debiendo gozar de la oportunidad de ser oído y aportar las probanzas necesarias para la defensa de sus intereses. *Cfr.* ARELLANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.*, p. 36.

nacional; pues hace consistir aquélla en el hecho de que mientras el particular defiende un patrimonio propio que le sirve a sus fines personales, la autoridad administrativa defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado; y, además, a que atendiendo al cúmulo de trabajo de las autoridades, es razonable que tengan cinco años para advertir y demandar la nulidad de una resolución favorable al particular.

En primer lugar, si bien el interés general y orden público, por regla general, están por encima del interés particular, lo cierto es que los mecanismos para hacer prevalecer aquéllos están sujetos a diversas reglas tanto sustantivas como adjetivas que deben cumplirse, pues de lo contrario, y por el sólo argumento de que el Estado debe contar con los medios necesarios para cumplir sus fines, el propio juicio de nulidad en el que se dilucida la legalidad de los órganos administrativos de aquél, podría resultar inoperante.¹⁶⁶

Luego, la desigualdad procesal que se suscita entre las autoridades y los particulares en cuanto al ejercicio de la acción de nulidad no se justifica por la sola circunstancia de que aquéllas defienden un interés colectivo o general, mientras que los particulares uno individual, pues las autoridades, aun investidas de imperio, cuando acuden ante un órgano jurisdiccional a deducir un derecho, deben someterse a las reglas que norman el procedimiento, como en la especie, la oportunidad para promover el juicio relativo.

Además, las cargas de trabajo que puedan o no tener las autoridades no es un elemento que deba incidir para calificar el equilibrio existente entre éstas y los

¹⁶⁶ Cfr. VÁZQUEZ ALFARO, José, *op. cit.*, p. 87.

gobernados, máxime que se analiza la igualdad en un aspecto procesal, a partir de su interacción en un juicio en el que actúan como sujetos procesales.¹⁶⁷

En suma, la consideración de que la desigualdad procesal de que se trata no es inconstitucional, pues de las disposiciones que regulan al procedimiento contencioso administrativo se desprende que el legislador estableció plazos idénticos a las partes para contestar y en su caso ampliar la demanda, ofrecer y desahogar pruebas, formular alegatos, etcétera, de donde se deduce que el particular enjuiciado siempre y en todo momento estará en posibilidad de defenderse; se estima que lejos de desvirtuar el señalamiento de que existe un desequilibrio procesal, lo agudiza aún más.

Se afirma lo anterior, pues si se parte de la base de que en los artículos de la LFPCA¹⁶⁸ en los que se establece la oportunidad para contestar y en su caso ampliar la demanda, ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos, no se hace una distinción en atención a quien tenga el carácter de actor o demandado, es decir, sin distinguir si corresponde a las autoridades o los particulares; se enfatiza en mayor medida la afirmación de que tampoco en el oportunidad para presentar la demanda debería existir esa distinción que, se estima, provoca la deficiencia constitucional estudiada.

Por último, debe decirse que la SCJN incurre en la misma imprecisión que el legislador al justificar un término procesal con la aplicación de una figura sustantiva como es la prescripción de las facultades de la autoridad.

¹⁶⁷ FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, “*Medios de defensa en materia administrativa*”, XV Congreso Internacional de Derecho en la Universidad de las Américas–Puebla, marzo de 2004.

¹⁶⁸ Los artículos 17, 19, 40, 41, 42 y 47 de la LFPCA establecen las reglas y oportunidades para contestar y, en su caso, ampliar la demanda, ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos.

En efecto, el Alto Tribunal del País concluyó que si no existiera concurrencia entre el plazo prescriptivo de las facultades de la autoridad y el establecido para promover el juicio de lesividad, podría suceder que tuviera que tenerse consentida tácitamente una resolución favorable al particular, por no promoverse el juicio de lesividad (en caso de que el plazo relativo fuera menor a cinco años), sin que hubiera transcurrido el periodo para que prescribieran las facultades de cobro que al respecto tuviera la propia autoridad; sin embargo, nuevamente incurre en el error de que una figura sustantiva como la prescripción, incida en el ámbito procesal como es el consentimiento tácito de un acto por no promover el medio de defensa idóneo, oportunamente.¹⁶⁹

Bajo esa óptica, pareciera que las razones que la SCJN esgrimió para determinar que el plazo para promover el juicio de lesividad es constitucional, están encaminadas a evidenciar el respeto a la garantía de seguridad jurídica contenida en los preceptos 14 y 16 de la CPEUM, al establecer motivos por los que, en todo caso, debe estimarse que el particular no queda en un estado de incertidumbre jurídica por el sólo hecho de que la autoridad tenga un plazo tan amplio para ejercitar la acción de nulidad contra una resolución que le sea favorable; pero resulta cuestionable que esos mismos motivos sustenten también el criterio de que el plazo en comento no infringe la garantía de igualdad de las partes en el proceso, pues esa deficiencia constitucional se actualiza en un aspecto procesal que nada tiene que ver con los argumentos de que se dio noticia.

Es importante señalar que la crítica que se formula en este apartado tiene su origen en un aspecto exclusivamente técnico-procesal, esto es, sin soslayar que puedan existir motivos que justifiquen que el plazo de cinco años para promover el juicio de lesividad respeta la garantía de seguridad jurídica, dentro de las que se

¹⁶⁹ Cfr. CUEVAS FIGUEROA, Pedro, *op. cit.*, p. 23.

encuentran las diversas de audiencia y legalidad, pues lo cierto es que estos últimos no son idóneos para sostener que no exista violación a la garantía de igualdad de las partes en el proceso consagrada en el artículo 13 constitucional, o que ésta tenga una justificación razonable.

Corolario de lo anterior, es que se estima que la postura emitida por la SCJN, en cuanto a la constitucionalidad del plazo de cinco años para que las autoridades promuevan el juicio de lesividad, no atiende a la estricta técnica jurídica que implica su estudio ni a la teoría general del proceso, habida cuenta que se soslaya el verdadero alcance que debe tener el principio de igualdad de las partes en el proceso consagrado en el artículo 13 constitucional, consistente en que las partes deben tener las mismas oportunidades tanto cualitativa como cuantitativamente para defender sus intereses durante la sustanciación del procedimiento, de tal manera que el curso de este último fuera el mismo aunque se invirtiera el carácter con el que fungieran los litigantes.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El proceso administrativo, entendido como la serie de actos que se llevan a cabo ante el órgano jurisdiccional competente a fin de resolver un conflicto entre la Administración Pública y los particulares, presenta diversas cualidades que lo distinguen del proceso en general, entre éstas, las partes que intervienen en éste, las pretensiones que se deducen y la forma en que se desarrolla; de ahí que existen diversas formas de clasificarlo, entre las que destaca aquella que los divide en ordinarios y especiales, en función tanto de las reglas por las que se rige su sustanciación como por las características de los sujetos de la relación jurídico-procesal y la pretensión, en sí misma, que se deduce.

SEGUNDA. El proceso administrativo o procedimiento contencioso administrativo en México está sujeto a diversas reglas y características que lo convierten en un proceso autónomo en el que se pretende que el órgano de la Administración Pública a quien se demanda la nulidad de un acto que afecta la esfera jurídica del gobernado, intervenga en la relación jurídico procesal como si se tratara de otro particular, es decir, sin la facultad de imperio ni la relación de supra o subordinación con la que actuó cuando emitió el acto; de tal suerte que debe apersonarse a juicio a defender la legalidad del acto administrativo, pero sin ventaja procesal alguna por el hecho de formar parte de uno de los Poderes del Estado, sino en igualdad de circunstancias respecto del particular que pretende la insubsistencia del acto, en ese aspecto sí, como si se tratara de un proceso civil o de otra naturaleza distinta a la administrativa.

TERCERA. El juicio de lesividad constituye un proceso administrativo especial, atento a las características de las partes, en particular, de la actora, pues

en este tipo de juicio lo es la Administración Pública; así como por la pretensión de nulidad que estriba en dejar insubsistente un acto que la propia autoridad considera es irregular; lo que se robustece aún más si se toma en consideración que su existencia en la legislación nacional se encuentra prevista en un ordenamiento diverso al que regula al procedimiento contencioso administrativo en general.

CUARTA. El juicio de lesividad se instituyó dentro del proceso administrativo, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional competente anule o modifique resoluciones emitidas con anterioridad, que posteriormente la autoridad considera ilegales (consecuencia de los vicios materiales experimentados en los procedimientos administrativos incoados, no importando si de oficio o a petición de parte), por ser lesivas al interés público y, por ende, a los de la colectividad, dado que son producto de la inadecuada valoración de la norma, en relación con la situación de hecho estudiada para determinar la resolución que se impugna, la cual se refleja en un daño al erario.

QUINTA. Dentro de la legislación nacional vigente no existe un concepto del juicio de lesividad. Más aún, en dicha legislación no encontramos el término lesividad. De lo que resulta que la figura del juicio de lesividad surge a la vida jurídica como producto de una fuente formal del derecho, que en materia administrativa podríamos catalogar de indirecta o mediata.

SEXTA. El juicio de lesividad se define como el proceso administrativo especial por medio del cual la autoridad somete al órgano jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable al particular que se estima fue emitida de manera ilegal con anterioridad, a fin de que ésta sea anulada o, en su caso, modificada.

SÉPTIMA. A diferencia de otras latitudes, el presupuesto de procedencia esencial del juicio de lesividad se traduce, únicamente, en la existencia de una resolución favorable al particular que, a juicio de la autoridad emisora, reporta un perjuicio al interés general.

OCTAVA. El juicio de lesividad se traduce en la observancia a dos garantías fundamentales del gobernado, pues por una parte se respeta su garantía de audiencia, en la medida en que el acto administrativo que le fue favorable no puede ser anulado sino mediante la sustanciación del juicio en el que sea escuchado y se salvaguarden las formalidades que al respecto establece al artículo 14 constitucional, al tiempo que se limita el uso irrestricto de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, evitándose también el desvío de poder y las prácticas absolutistas.

NOVENA. El principio de igualdad de las partes en el proceso, consagrado en el artículo 13 de la CPEUM, es la garantía individual en virtud de la cual los sujetos de la relación jurídica sustancial deben tener las mismas oportunidades tanto cualitativa como cualitativamente para defender sus intereses durante la sustanciación del procedimiento, de tal manera que el curso de este último fuera el mismo aunque se invirtiera el carácter con el que fungieran los litigantes.

DÉCIMA. La oportunidad otorgada a las autoridades para que promuevan juicio de lesividad, prevista en el artículo 13, fracción III, de la LFPCA, es contraria al principio de igualdad de las partes en el proceso consagrado en el diverso precepto 13 de la CPEUM y, en esa medida, resulta notoriamente inconstitucional, habida cuenta que de la exposición de motivos que el creador de la norma formuló para determinar aquélla no se advierte una causa

razonable ni jurídica para justificar la disparidad respecto del plazo que tiene el particular para ejercitar la acción de nulidad.

DECIMOPRIMERA. La SCJN ha sostenido que el plazo para promover el juicio de lesividad es constitucional; sin embargo, las consideraciones sobre las que edificó su criterio están encaminadas a evidenciar el respeto a la garantía de seguridad jurídica contenida en los preceptos 14 y 16 de la CPEUM, al establecer motivos por los que, en todo caso, debe estimarse que el particular no queda en un estado de incertidumbre jurídica por el sólo hecho de que la autoridad tenga un plazo tan amplio para ejercitar la acción de nulidad contra una resolución que le sea favorable; por lo que resulta cuestionable que esos mismos motivos sustenten también el criterio de que el plazo en comento no infringe la garantía de igualdad de las partes en el proceso, pues esa deficiencia constitucional se actualiza en un aspecto procesal que nada tiene que ver con los argumentos vinculados con la garantía de seguridad jurídica.

DECIMOSEGUNDA. El hecho de que la autoridad cuente con el plazo excesivo de cinco años para promover el juicio de lesividad, ocasiona que el particular no tendrá la certeza de que el acto administrativo que le favorece registrará en definitiva su situación jurídica, sino una vez que se haya agotado la oportunidad concedida a la autoridad para presentar la demanda correspondiente, situación que además de provocar la violación constitucional en el aspecto procesal referido, también ocasiona un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, 16ª ed., Porrúa, México, 2007.

ARGAÑARAS, Manuel, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.

BÉJAR RIVERA, Luis José, *La finalidad del acto administrativo. Estudio sobre la oportunidad y la desviación de poder del acto administrativo en el Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano*, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2010.

BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 32ª ed., Porrúa, México, 2000.

CÁMARA DE DIPUTADOS, Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 6ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, t. III y X.

CARBONELL, Miguel (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 19ª ed., Porrúa, México, 2006, t. I.

CIENFUEGOS SALGADO, David y Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (coordinadores), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, UNAM, México, 2005.

CORDON MORENO, Faustino, *La legitimación en el Proceso Contencioso-Administrativo*, Ediciones Universitarias de Navarra, Pamplona, 1979.

CRUZ RAZO, Juan Carlos, *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo comentada*, Porrúa, México, 2010.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría General del Proceso*, 3ª ed., Universidad, Buenos Aires, 2004.

DIOGUARDI, Juana, *Teoría General del Proceso*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El juicio de lesividad y otros estudios*, 2ª ed., Porrúa, México, 2004.

_____, *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, Porrúa, México, 2006.

FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *Código Fiscal de la Federación comentarios y anotaciones*, Gasca siccó, México, 2004.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y Javier SANTIAGO SÁNCHEZ (coordinadores), *Contencioso Administrativo, culturas y sistemas jurídicos contemporáneos*, UNAM (serie doctrina jurídica), México, 2000.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 50ª ed., Porrúa, México, 1999.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El Poder Público y la jurisdicción en Materia Administrativa en México*, 2ª ed., Porrúa, México, 1982.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, t. 3.

_____, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1990.

_____, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2005, t. I-II.

_____, *Procedimiento Administrativo Federal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2006.

GOZAINI, Osvaldo A., *Teoría General del Derecho Procesal*, Sociedad anónima editora, comercial, industrial y financiera, Buenos Aires, 1999.

GUAITA, Aurelio, *El proceso administrativo de lesividad*, Bosch, Barcelona, 1953.

KAYE, Dionisio J., *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, 3ª ed., Themis, México, 2010.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 11ª ed., Porrúa, México, 2011.

LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Normas Técnicas y de Estilo para el Trabajo Académico*, 5ª ed., UNAM (colección biblioteca del editor), México, 2007.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 14ª ed., Porrúa, México, 2009.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, t. II.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*, UNAM, México, 2003.

MARTIN QUERALT, Juan et al y otros más, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 13ª ed. Tecnos, Madrid, 2002.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, José Sergio, *El Contencioso Administrativo en México*, s/d, tesis doctoral, Universidad Panamericana, México, 2010.

MONROY MENDOZA, Luis Gabriel, *Manual del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Taxxxx, México, 2002.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959.

_____, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., FCE, México, 2001.

_____, y Narciso SÁNCHEZ GÓMEZ, *Justicia Administrativa en México*, FUNDA, Querétaro, 2002.

ORTELLS RAMOS, Manuel et al, *Derecho Procesal* (introducción), 2ª ed., Punto y coma, Valencia, 2003.

OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, 4ª ed., Oxford, México, 2000.

_____, *Garantías Constitucionales del Proceso*, 3ª ed., Oxford, México, 2007.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 32ª ed., Porrúa, México, 1999.

ROCCO, Ugo, *Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Editorial Jurídica Universitaria, México, 2001, vol. 1.

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

_____, *Derecho Administrativo*, segundo curso, 23ª ed., Porrúa, México, 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías de Igualdad* (colección garantías individuales), 2ª ed., México, 2005, núm. 3.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997.

TOLLER, Fernando M. y Juan CIANCIARDO, *El Sistema de Citas en Escritos Académicos y Profesionales de Derecho*, Buenos Aires, 2006.

VÁZQUEZ ALFARO, José, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991.

VÉSCOVI, Enrique, *Teoría General del Proceso*, 2ª ed., Temis, Santa Fe de Bogotá, 1999.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

BOLÍVAR RÍOS, Jorge Eliécer y Fabio César AMOROCHO MARTÍNEZ, “*La revocación directa de los actos administrativos como solución jurídica del ordenamiento jurídico colombiano*”, *Revista Jurídica*, núm. 16, Universidad Simón Bolívar, Colombia, 2009.

CHECA GONZÁLEZ, Clemente, “*La iniciación a instancia del interesado de los procedimientos tributarios especiales de revisión*”, *Revista Jurídica*, núm. 25, Universidad Complutense de Madrid, España, 2004.

CUEVAS FIGUEROA, Pedro, “*Principios de la defensa del gobernado ante un tribunal federal de lo contencioso administrativo*”, Revista de Estudios de Derecho Público, vol. 1, FUNDA, México, 2001.

FONTESTAD PORTALÉS, Leticia, “*La jurisdicción contencioso-administrativa en España*”, Revista CEJ, núm. 5, Universidad Federal Fluminense, Brasil, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “*Un punto de vista sobre la nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común de 1992*”, Revista española de derecho administrativo, núm. 99, Civitas, España, 1998.

GÓNZALEZ PÉREZ, Jesús, “*El coadyuvante y el recurso de apelación*”, Revista de Administración Pública, núm. 16, RAP, España, 2001.

_____, “*El recurso de revisión contencioso-administrativo*”, Revista de Administración Pública, núm. 7, RAP, España, 2003.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, “*La transformación del contencioso administrativo en México*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año XXXVI, núm. 107, México, 2003.

PONCE OROZCO, Georgina. “*El proceso de lesividad*”. Obra conmemorativa de los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, TFJFA, México, 2001.

SÁNCHEZ GIL, José Luis, “*La revisión de los actos administrativos por las Administraciones Públicas en la nueva Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*”, Revista Jurídica, vol. 20, s/d, España, 2001.

OBRAS DE CONSULTA

Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Guido Gómez de Silva, 1ª reimpresión en español, México, FCE, 1988.

Diccionario de Derecho Administrativo. Jorge Fernández Ruíz (coordinador), Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México, México, 2003.

Diccionario de Derecho Fiscal y Administrativo, Gabriela Ríos Granados (coordinadora), Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua, 21ª ed., Madrid, 2001, t. h/z,

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2002, t. 3 y 4.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación

Ley Aduanera

Ley de Justicia Administrativa

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (España)

Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

FUENTES INFORMÁTICAS

Disco compacto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “IUS 2011”

Disco compacto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “Justicia Fiscal y Administrativa 2010”

INTERNET

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.tff.gob.mx>

<http://www.boe.es>

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://www.uma.es>

<http://www.igsap.map.es>

<http://www.scholar.google.com>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf>