

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

“La inconstitucionalidad de la retroactiva aplicación de sentencias en el juicio lesividad”

Autor: Marco Vinicio Araiza López

**Tesis presentada para obtener el título de:
Licenciado en Derecho**

**Nombre del asesor:
Lic. José de Jesús Zenil Ongay**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación “Dr. Silvio Zavala” que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo “Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada”, se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





UVAQ

**UNIVERSIDAD
VASCO DE QUIROGA**

FACULTAD DE DERECHO

“LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA RETROACTIVA
APLICACIÓN DE SENTENCIAS EN EL JUICIO DE LESIVIDAD”

TESIS

**Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

MARCO VINICIO ARAIZA LOPEZ

Asesor:

LIC. JOSE DE JESUS ZENIL ONGAY

No. De acuerdo LIC9510001 CLAVE 16PSU00160

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	4
CAPITULO I	
NOCIONES GENERALES DE DERECHO FISCAL	
1.1 Derecho Fiscal	8
1.2 Derecho Tributario	11
1.3 Procedimiento Administrativo	13
1.4 Inicio, Desarrollo y Extinción del Procedimiento Administrativo	17
1.5 Constitución	21
1.6 Garantía Individual	21
1.7 Fundamentación y Motivación	25
1.8 Jurisprudencia	26
1.9 Proporcionalidad y Equidad	29
1.10 La Sentencia y el Acto Impugnado	32
CAPITULO II	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MEXICO	
2.1 La Conquista y el Virreynato	39
2.2 México Independiente	41
2.3 La Revolución y Siglo XX en México	45
2.4 Evolución Histórica del Procedimiento Contencioso Administrativo	48
2.5 El Procedimiento Contencioso Administrativo	50
2.6 Evolución del Juicio de Lesividad en el Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano	55
2.7 El Futuro del Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano	58

CAPITULO III	
EL JUICIO DE LESIVIDAD	
3.1 Concepto	62
3.2 Naturaleza Jurídica	65
3.3 Fundamento Jurídico	67
3.3.1 Fundamento Teórico Doctrinal	67
3.3.2 Fundamento Legal	69
3.3.3 Constitucional	70
3.3.4 Código Fiscal de la Federación	72
3.3.5 Legislación General	75
3.4 Presupuestos de Procedencia	77
3.4.1 Resolución Favorable	78
3.5 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	87
3.6 Las Partes en el Proceso	90
3.6.1 El Juzgador	91
3.6.2 El Demandante	91
3.6.3 El Demandado	92
3.6.4 Tercero Coadyuvante	93
3.6.5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	94
3.7 Características de la Sentencia	95
3.7.1 Causales de Nulidad	98
3.7.2 Efectos de la Sentencia	98
3.8 La Inconstitucionalidad de la Retroactiva Aplicación de Sentencias en el Juicio de Lesividad	103
CAPITULO IV	
CONCLUSION	106
PROPUESTA	111
BIBLIOGRAFIA	114

INTRODUCCION:

Estudiando apasionadamente en la clase de Derecho Procesal Fiscal, y después de haber analizado supuestos de inconstitucionalidad, de legalidad y aplicación de la norma jurídica durante el ejercicio de la autoridad fiscal en su haber durante el procedimiento contencioso administrativo, fue que descubrí y me nació la inquietud de la existencia del llamado Juicio de Lesividad, pero sobre todo durante el desarrollo del tema en la materia, fue que me llamo la atención lo relacionado en el estudio de los efectos de las sentencias en este Juicio y la trascendencia jurídica, económico y social que en mi punto de vista y desde ese momento descubrí; ahora es por ello motivo por el que cual realizo el presente trabajo de Tesis, donde el problema consiste entonces en varias situaciones legales, que analizando por un lado el perjudicado directo es el contribuyente, quien en este supuesto puede encontrarse cualquier particular; y por el otro lado paradójicamente como víctima e inquisidor de los contribuyentes, desde mi punto de vista, se encuentra la autoridad, o sea, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, quien en relación con el tema previsto actúa como accionante, y quien tiene la facultad según nuestra reglamentación, tal como se vera en el desarrollo del tema, de impugnar las resoluciones administrativas favorables al particular, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 36 del Código Fiscal de la Federación y el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, numerales que establecen a la letra lo siguiente:

Artículo 36 CFF.- 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, y;

“...Artículo 2° LFPCA.- 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...”

Disponiendo así que las resoluciones administrativas que sean 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 mismas autoridades fiscales, dando origen así a lo que se denomina en teoría Juicio de Lesividad, precediéndole a ello el ejercicio de algunas de las facultades de comprobación fiscal para los efectos de comprobar el cumplimiento a las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales; facultades contenidas en el numeral 42 del CFF, dando conclusión al procedimiento con una resolución administrativa, resolviendo así la situación jurídica y fiscal del contribuyente.

El detalle que me hizo observar el planteamiento de este proyecto es el caso de una resolución favorable con un saldo a favor del particular o contribuyente suponiendo así una lesión al fisco, y causando así ficticiamente un menoscabo en su patrimonio, siendo desde este momento el interés de la autoridad, promover la nulidad o modificación de la multicitada resolución acudiendo para impugnar tal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El problema legal que ahora yo veo es que, una vez concluyendo el llamado Juicio de Lesividad, se determinará entonces un crédito fiscal, en el cual se va a determinar mediante una resolución final, el monto total de las omisiones y faltas cometidas por el particular fincándole además una actualización, recargos y multas como resultado del proceso fiscal referido; siempre y cuando haya sido resuelto a favor de la autoridad dicha resolución, y es hablando de esta

responsabilidad al contribuyente, que a mi juicio considero inconstitucional y es mi pretensión defender mi punto de vista en el desarrollo de la tesis precisando con el análisis que haré.

Por otro lado el problema de fondo y análisis en la presente tesis, es el de la Inconstitucionalidad de la retroactiva aplicación de las sentencias del Juicio de Lesividad, toda vez que la resolución de éste juicio puede afectar el interés constitucional, esto en base al **Artículo 14 Constitucional**, que dice: “*A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...*”, siendo por ello mi interés particular en estudio de la materia fiscal y contexto de este trabajo de investigación, el contenido del artículo 13 fracción III de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en el que se hace mención de lo siguiente sobre la presentación de la demanda, resaltando el texto al final sobre los efectos en el caso preciso de la sentencia:

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

*...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.**”...*

Teniendo aquí el fundamento en esta fracción que preciso, donde por ley el particular puede verse afectado al retrotraerse los efectos de la sentencia hasta cinco años anteriores a la presentación de la demanda que dio origen al Juicio de

Lesividad, resultando desde mi punto de vista una violación de Garantías Constitucionales del particular, y así un estado de indefensión e inseguridad jurídica total, hipótesis encaminadas de mi parte a ser demostradas con el desarrollo de la presente Tesis.

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES GENERALES DE DERECHO FISCAL

Para el mejor desarrollo didáctico y comprensión de la presente tesis, dada la complejidad entre términos precisos de la materia y del mismo tema, me es necesario comenzar analizando conceptos fundamentales, y así explicar ciertos conceptos jurídicos que son indispensables para el entendimiento del desarrollo del presente trabajo de investigación, es decir, dar nociones de algunos de los términos legales que con mayor frecuencia serán utilizados a lo largo de este trabajo, con la finalidad de que exista una mejor comprensión del mismo.

Así pues, señalaré algunas definiciones y conceptos, así como sustentos doctrinarios y jurisprudenciales para poder soportar correctamente lo que en esta tesis se irá exponiendo progresivamente.

1.1 DERECHO FISCAL

Comenzando así, según el “Diccionario Jurídico Mexicano”, el **Derecho Fiscal** es *“el conjunto de normas jurídicas que sistematizan y regulan los ingresos fiscales del Estado. Estas normas jurídicas comprenden el fenómeno fiscal como actividad del Estado, a las relaciones entre éste y los particulares y su repercusión sobre estos últimos. Es una rama del derecho financiero que, como se señaló, es el conjunto de normas jurídicas que sistematizan los ingresos y los gastos públicos, normalmente previstos en el presupuesto, y que tienen por objeto regular las funciones financieras del Estado: la asignación de recursos; el pleno empleo con estabilización; la distribución del ingreso y el desarrollo económico. En el*

*derecho positivo mexicano, el derecho fiscal regula los ingresos fiscales, dentro de los que las contribuciones ocupan un lugar preponderante”.*¹

Como se puede apreciar por la definición anterior, el Derecho Fiscal norma los ingresos fiscales del Estado, así como la relación jurídica que tienen los contribuyentes con los órganos del Estado. Sin embargo se encuentra sometido a un marco jurídico que delimita concretamente sus alcances. Deriva esto del artículo 31 constitucional en su fracción IV, donde se impone la obligación de todos los mexicanos a contribuir con el gasto del Gobierno en sus tres niveles de poder.

En efecto, el citado artículo constitucional expresa lo siguiente:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I - III...

*IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*²

Ahora bien, para que los mexicanos puedan contribuir con los gastos públicos, es necesario que se delimiten las maneras en que éstos pueden cooperar con la Federación, los Estados y los Municipios, y esto se hará mediante las diversas leyes fiscales que imponen las obligaciones tributarias de los ciudadanos; las cuales son reguladas específicamente en su materia. El Código Fiscal de la Federación establece cuales son las clasificaciones de las contribuciones que los mexicanos deben sufragar para contribuir, según el artículo 31 constitucional transcrito con antelación, para apoyar el gasto público; esta

¹ Diccionario jurídico mexicano, tomo d-h, Págs. 992 y 993

² CD. Compila federal 2000

clasificación se encuentra dispuesta en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, y que a la letra dice:

“Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

*I. **Impuestos** son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.*

*II. **Aportaciones de seguridad social** son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.*

*III. **Contribuciones de mejoras** son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.*

*IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o.”³

De esta manera y por lo que puedo observar también, es posible distinguir la denominación de Derecho Fiscal, como Derecho Tributario toda vez que el objetivo primordial se basa en la tributación o recaudación del erario público; y la distinción como Derecho Fiscal, radica en el uso doctrinal para ejemplificar y clasificar esta rama del Derecho, siendo por esta razón y en cuanto al mismo fondo de la materia, preciso hacer mención del concepto de Derecho Tributario.

1.2 DERECHO TRIBUTARIO

Otra rama del derecho público, es el Derecho Tributario, que es la rama que tiene por objeto el regular los aspectos jurídicos de los impuestos específicamente como parte de las contribuciones que tienen obligación de aportar los mexicanos.

Algunos autores como el Licenciado Gregorio Sánchez León, en su libro “Derecho Fiscal Mexicano” nos expresan que el nombre de derecho tributario no

³ CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, ed. Isef, pag. 2

debe ser empleado por razones de las costumbres de los mexicanos. Por el contrario expresa lo siguiente:

“Consideramos que al Derecho Fiscal no se le debe denominar Derecho Tributario, ya que la denominación de Derecho Fiscal esta más de acuerdo con la idiosincrasia y tradición de nuestra patria..., el extinto fiscalista, Licenciado Luis Martínez López... nos da su definición de Derecho Fiscal diciendo “Se creyó más apropiado este título (derecho fiscal) para distinguir el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado al señalar sus recursos para sufragar los gastos públicos, ejecutar las leyes que fijan las contribuciones mediante un procedimiento especial, adecuado a su finalidad de interés social, así como resolver las controversias que suscite su aplicación, por medio de un tribunal administrativo”...⁴

Algunos otros jurisconsultos juzgan que es conveniente hacer la distinción entre el derecho fiscal y el derecho tributario, en virtud de que el primero se dedica al estudio de todos los ingresos que puede percibir el Estado por medio de las contribuciones que realicen los particulares; mientras que el segundo se centra más específicamente en los impuestos como las principales contribuciones que realizan los mexicanos, como lo menciona el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en su obra, donde califica al derecho tributario como ...*“el conjunto de las normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos. La ciencia del Derecho Tributario tiene por objeto el conocimiento de esas normas y principios”⁵.*

⁴ SANCHEZ LEON, Gregorio; “Derecho Fiscal Mexicano”, pag. 75

⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis, “Principios de derecho tributario”, ED. LIMUSA, PAG. 27.

1.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A) Procedimiento Administrativo

El autor Alfonso Nava Negrete define al procedimiento administrativo como *“el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. El procedimiento engloba todos los actos o procedimientos, pasos o formalidades que predicen a la formación definitiva del acto administrativo”*.⁶

Como es posible observar en la definición anterior, el procedimiento administrativo son todos los pasos previos a la emisión de un acto administrativo o de autoridad. Esto se ve en todas las formalidades que se tienen que dar en una visita domiciliaria para comprobar que un contribuyente está cumpliendo con sus obligaciones tributarias antes de emitir una resolución, donde se determine la situación legal que guarda en relación con el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Resulta pertinente mencionar que son cuestiones distintas el procedimiento administrativo y el proceso administrativo, para ello resulta oportuno mencionar que la función gubernamental puede tener tres características; la legislativa, la judicial y la administrativa según el Órgano o individuo que lo realiza y siguiendo un procedimiento previsto en la Ley para llevarlo a cabo.

Así se tiene un proceso legislativo que es el que llevan a cabo los depositarios del Poder Legislativo y cuyo producto es la Ley, procedimiento que se encuentra plasmado en el artículo 72 Constitucional.

⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano”. Fce. México. 1995. PÁG. 297.

Por lo que se refiere al proceso judicial éste se lleva a cabo ante los Tribunales establecidos por la Ley e impulsado por los justiciables que desean obtener justicia en sus controversias.

La función administrativa en cambio se realiza a través de un procedimiento que debe seguirse ante la administración como garantía de legalidad de sus acciones frente a los administrados.

Por lo anterior puede distinguirse la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo, que según el ya mencionado autor, el procedimiento administrativo “es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa”;⁷ y el proceso administrativo “es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los Tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal”.⁸

Luego entonces se puede aseverar que el procedimiento tiene como propósito crear un acto administrativo y en el procedimiento administrativo se pretende obtener una sentencia.

En el caso de los procedimientos administrativos, es importante mencionar que en la praxis se inicia con la orden de visita domiciliaria a un contribuyente para comprobar el cabal cumplimiento de sus obligaciones fiscales, incluyendo dentro de este tipo de procedimientos aquellos que son de carácter aduanero.

⁷ NAVA NEGRETE. Ob. Cit Pagina 300

⁸ *Ibíd.*

B) Acto Administrativo

Es posible entender al Acto Administrativo, para diferenciarlo del procedimiento administrativo, como la declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad emanada de una entidad administrativa, actuando en su faceta de órgano público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas entre los administrados o con la administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa.

Los elementos esenciales que constituyen el acto administrativo son:

- ✓ El sujeto,
- ✓ La voluntad,
- ✓ El objeto,
- ✓ El motivo,
- ✓ El fin y
- ✓ La forma

En cuanto al **sujeto**, éste es el órgano administrativo, mas no propiamente el funcionario publico, su titular o representante ya que el órgano administrativo es un conjunto de facultades y su titular deberá de actuar dentro de ellas, al respecto González Pérez lo denomina como aptitud y considera que debe emanar de un órgano que tenga aptitud para tal cuestión.⁹

En lo que se refiere a la **voluntad** esta debe expresarse a través del representante del órgano administrativo, que es el funcionario publico y que debe encontrarse libre de todo vicio, los que según la doctrina civilista y que es tomada por la de el Derecho Administrativo, estos vicios consisten en error, dolo, violencia y lesión.

⁹ GONZALEZ PEREZ, Jesús. “Procedimiento Administrativo Federal”, Editorial Porrúa. México 3ª edición. 2000. Pagina 68.

Por lo que respecta al **objeto** el acto administrativo, consiste en producir efectos de derecho y que pueden crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas. Como un ejemplo de creación lo sería la concesión de un servicio público a un particular para explotar una vía general de comunicación; una modificación de situaciones jurídicas lo sería precisamente la resolución que modifique las condiciones o términos en que se otorga la concesión del servicio público; y la extinción lo sería en el supuesto del acto que rescate o ponga fin a la concesión.

El **motivo** es la exigencia de que se precisen las situaciones de hecho o de derecho que provocan o impulsan a la emisión del acto.

El **fin del acto administrativo** puede ser general o propio, entendiéndose por el primero cuando es interés de la colectividad y el segundo cuando lo orienta.

En lo que se refiere a **la forma**, esto es la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, que puede ser de manera expresa o tácita.

C) Clasificación del Procedimiento Administrativo.

Los actos administrativos se pueden clasificar de la siguiente manera:

- ✓ Actos de trámite
- ✓ Resoluciones, y
- ✓ Actos de ejecución

Respecto de los **actos de trámite**, González Pérez nos manifiesta que:
...“son simples presupuestos de la decisión en que ha de concretarse la función administrativa, como garantía procesal u objetiva de la decisión final

preparando esta. Se limitan a impulsar la actividad administrativa para llegar a la decisión o efectividad de una cuestión de esta índole, son todos aquellos carentes de sustantividad en materia decisoria trascendental, como simples eslabones del procedimiento, sin individualidad propia, al ser absorbibles por la unidad del mismo.”...¹⁰

Las **resoluciones**, según ese mismo autor “*son los actos administrativos que resuelven una instancia cualquiera que sea el sentido de la resolución*”.¹¹

Los **actos de ejecución** se limitan a llevar a cabo las resoluciones.

1.4 Inicio, Desarrollo, Extinción del Procedimiento Administrativo.

Ahora bien el Procedimiento Administrativo **puede iniciarse de dos maneras**, de oficio o a instancia del interesado; su inicio de **oficio** implica un acto de tramite de la autoridad, debiéndose resaltar que la impugnación por parte del afectado de esta clase de actos deberá alegarse durante el procedimiento y evidentemente al impugnar la resolución definitiva que tuvo como inicio un acto de oficio de la autoridad, debiéndose resaltar que la impugnación por parte del afectado de esta clase de actos deberá alegarse durante el procedimiento y evidentemente al impugnar la resolución definitiva que tuvo como inicio un acto de oficio de la autoridad, ejemplo clásico de esta clase de procedimientos son los actos de comprobación del cumplimiento de las normas administrativas y esencialmente las órdenes de verificación.

¹⁰ GONZALEZ PEREZ. Ob. Cit. Pagina 88.

¹¹ Ibidem.

El procedimiento que da inicio a instancia del interesado es cuando éste promueva ante la autoridad para resolver alguna pretensión y conviene recordar que para González Pérez “la instancia es, pues, el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una petición, que pueda consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente.”¹²

Para un acto de iniciación de oficio se requiere que se encuentre debidamente fundado y motivado, que se precise a quien se dirige y, en su caso, el lugar en donde se llevara a cabo la actividad de la autoridad administrativa.

En lo que se refiere a las formas o formalidades el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo menciona que sea por escrito, que se indique el nombre, denominación o razón social del promovente o de su representante legal, señalando domicilio convencional y autorizados para recibir notificaciones, la petición que se plantea, los hechos que originan la petición, el órgano administrativo al que se dirigen, lugar y fecha de la emisión o instancia, que se encuentre firmado o con huella digital impresa o incluso por medios de comunicación electrónica, sin olvidar que se deben exhibir los documentos que acrediten la personalidad del promovente.

*El Procedimiento Administrativo **se desarrolla*** a través de distintos actos de ordenación, como lo son los actos de impulso, y que en este caso tendría un principio inquisitivo, es decir, una vez iniciado no es necesario el impulso del particular ya que el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica que el procedimiento continuara de oficio sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados, y en el caso de que estos les corresponda por disposición expresa de la Ley y no lo hicieren operara la caducidad, en el plazo previsto en la propia Ley.

¹² GONZÁLEZ PÉREZ, Ob. Cit. Página 133.

Los actos de dirección del procedimiento que se llevan a cabo dentro de este pretenden regir la serie de actos que se efectúan dentro del procedimiento, siendo los mas destacados los de comunicación, es decir, las notificaciones; que se encuentran reguladas en los artículos 35 a 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y no únicamente incluye a la tradicional notificación personal, por correo o por edictos, sino que incluso prevé la notificación por telefax o por medios de comunicación electrónica.

En lo concerniente a la instrucción del procedimiento la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 49 recoge la noción doctrinal de que son los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución; actos que pueden consistir en la aportación de datos, lo que trae como consecuencia situaciones de prueba, es decir, con los documentos y datos aportados se probara su veracidad o la de los hechos que motivan al procedimiento, en esta situación la autoridad se encuentra facultada para solicitar los informes u opiniones necesarias con el propósito de mejor proveer.

Una vez superada una fase probatoria en donde se hubiesen desahogado las pruebas admitidas y desahogadas se pondrá a disposición de los interesados para que en su caso formulen observaciones o alegatos en un plazo no inferior a cinco días ni superior a los diez, con lo cual se pretende cubrir la garantía de audiencia.

Ahora bien existen distintas **causas de extinción** del acto administrativo, donde se debe mencionar que de conformidad al artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se tendría como extinción del acto administrativo a las siguientes causas:

- a) *Cumplimiento de su finalidad.*

- b) Expiración del caso*
- c) Cuando la formación del acto administrativo este sujeto a una condición o termino suspensivo y este no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto.*
- d) Acaecimiento de una condición resolutoria*
- e) Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en beneficio de este y no sea en perjuicio del interés publico, y*
- f) Por revocación, cuando así lo exija el interés publico, de acuerdo con la ley de la materia*

Por otra parte no solamente el acto administrativo fenece de esa manera, sino que además se considera que puede ser inexistente, nulo o bien puede caducar el procedimiento, de tal manera que sobre la inexistencia debe mencionarse que aunque no se ha contado una teoría administrativa al respecto y se siguen los parámetros del Derecho Civil al respecto, esta inexistencia se origina por la ausencia de sus elementos esenciales y no produce efecto jurídico alguno, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se reconoce como tal a esta inexistencia pues refiere hablar de la nulidad.

Para el autor Nava la nulidad se produce si el acto lo emite la autoridad “con dolo, con base en errores de hecho o de derecho, con violencia o lesión”.¹³ Por otra parte indica que se produce la nulidad absoluta “si el acto se dicta por la autoridad con violación de la ley que aplica;”¹⁴ y que esta nulidad puede también retrotraer sus efectos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se refiere a esta clase de nulidades y únicamente señala que la omisión o irregularidades de los

¹³ NAVA NEGRETE. Ob. Cit. Página 310.

¹⁴ *Ibíd.*

elementos o requisitos exigidos por la ley producirá la nulidad o la anulabilidad del acto administrativo, señalando que la consecuencia de que se declare jurídicamente nulo el acto será su invalidez, no se presumirá legítimo ni ejecutable, que será subsanable y que podrá excederse un nuevo acto teniendo efectos retroactivos la declaratoria de nulidad.

En cuanto a la anulabilidad una vez declarada el acto será considerado válido y gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será subsanable durante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos para su plena validez y eficacia, una vez saneado el acto anulable producirá efectos jurídicos de manera retroactiva y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

1.5 CONSTITUCION

Es la ley fundamental de toda la organización de un Estado. Dentro de la Constitución, se consagran las garantías de los ciudadanos de la República, se establece la organización de las instituciones del gobierno, así como las facultades y limitaciones de los poderes constituidos. Según diferentes doctrinarios, las Constituciones contemporáneas han ampliado las llamadas **garantías individuales** y han añadido las llamadas **garantías sociales**, donde se le da una protección mayor a una clase desprotegida que es la clase obrera¹⁵.

1.6 GARANTIA INDIVIDUAL

Las Garantías Individuales son los derechos fundamentales ante los demás, incluida la propia autoridad, consagrados en la Carta Magna o ley más importante

¹⁵ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, TOMO A-CH, PAG. 659 Y 660.

del país llamada Constitución Política. Conocidas en otros países como derechos humanos. El estudio de las Garantías Individuales se divide en cuatro grupos: Garantías de Igualdad, Libertad, Seguridad Jurídica y Propiedad.

- I. **Garantías de Igualdad:** Establecen las mismas oportunidades para todas las personas en una misma situación jurídica. Estas garantías pueden localizarse en los artículos 1º, 2º, 4º, 12º y 13º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- II. **Garantías de Libertad.** Establecen la facultad o derecho que tiene una persona para llevar a cabo un acto jurídico con las restricciones que establezca la ley para no afectar a terceras personas o transgredir la ley. Se pueden localizar en los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10,11, 16, 24, y 28 de nuestra Carta Magna.

- III. **Garantías de Seguridad Jurídica:** Establecen la certeza de la aplicación de la ley y protegen al gobernado de posibles abusos de la autoridad. Y son así las que pretenden que las autoridades del estado no apliquen arbitrariamente el orden jurídico, se salvaguarda cuando las autoridades actúan con apego a las leyes, y las formalidades deben observarse antes de que a una persona se le prive de sus propiedades o su libertad. Los artículos que consagran esta garantía son: 8º, 14 y del 16 al 23 de la Constitución General.

Siendo importante precisar el contenido e interpretación de algunas garantías, menciono algunas para el conocimiento de ellas y seguimiento a través del presente trabajo.

- ✓ Artículo 8º establece el derecho de petición o prerrogativa de los individuos a hacer peticiones escritas a la autoridad, y la

obligación de la autoridad se reduce a contestar en breve término, según la SCJN el breve término es de cuatro meses.

- ✓ Artículo 14 contiene varias garantías de irretroactividad de la ley, de audiencia y de exacta aplicación de la ley y de legalidad en materia civil.

IV. **Garantía de Irretroactividad:** Irretroactividad significa que las disposiciones contenidas en las leyes no deben aplicarse hacia el pasado afectando hechos o situaciones que se presentaron antes de su vigencia, problema que se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo.

Con el apoyo de la Jurisprudencia y la interpretación de los Tribunales Federales de la materia propongo con el texto de la siguiente tesis jurisprudencial, para identificar el supuesto de mi pretensión a justificar y así quedar claro con la información que verso sobre la irretroactividad y la garantía jurídica que concede la aplicación estricta de la ley en la materia.

LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY EN PERJUICIO DE LOS GOBERNADOS, es una garantía individual consagrada en el artículo 14 constitucional y la finalidad directa que percibe dicha garantía es que no se apliquen en forma retroactiva, en perjuicio de los gobernados, las distintas leyes que se expidan, mas no que al arbitrio de ellos se les apliquen en forma retroactiva las leyes que estimen les favorezcan. La citada garantía debe entenderse como el derecho del gobernado a reclamar la inconstitucionalidad de cualquier ley que se le pretenda aplicar retroactivamente en su perjuicio, pero no como un derecho para exigir que se le aplique determinada ley en forma retroactiva simplemente porque le favorezca, máxime en una materia como la fiscal en que las normas respectivas son de observancia estricta.

*Sexto tribunal colegiado en materia administrativa del primer
circuito.*

*Amparo directo 158/88. Universidad autónoma de Coahuila. 16 de
marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Luis tirado Ledesma.
Secretario jorge higuera corona.*

*Semanario judicial de la federación, octava época, tomo I, enero-
junio de 1988, segunda parte-2, p. 605.*

De esta manera es posible entender la retroactividad de la aplicación de la Ley, y es preciso reflexionar que la legislación fiscal mexicana se distingue por sus constantes cambios, y esto nos puede llevar a problemas de retroactividad de leyes fiscales a los mexicanos o contribuyentes en particular. Y es que cuando se crean las leyes son para regular acontecimientos futuros una vez que la misma entra en vigor, por lo que no puede ser permisible que una ley expedida tenga efectos sobre hechos que tuvieron lugar con anterioridad a la entrada de una ley.

La retroactividad de una ley no puede darse cuando se trate de normas jurídicas relacionadas con el nacimiento y la cuantificación de una obligación tributaria, mientras que si se trata de normas de procedimiento pudiera aplicarse la retroactividad. En este sentido nuestra propia Constitución expresamente indica que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, en virtud de lo anterior, puedo partir de la idea de que una ley es retroactiva cuando afecta derechos adquiridos con una ley anterior, y no será retroactiva cuando afecte simples expectativas de derecho, en otras palabras, existirá retroactividad cuando una ley nueva afecta derechos que ya forman parte del patrimonio de una persona o facultades que ya fueron adquiridas.

- V. **Garantías de Propiedad:** Consisten en establecer la certeza respecto a la protección de los bienes privados públicos y sociales. El artículo 27 de la Constitución mexicana señala que la propiedad

de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. En este orden de ideas tiene la nación de establecer las modalidades de la propiedad que son propiedad privada, pública y social.

Es entonces que puedo precisar que las Garantías Individuales son concebidas como el derecho publico subjetivo que tiene el gobernado frente a las autoridades gubernativas, es decir, son los derechos que tiene el gobernado para evitar que el poder del Estado sea ilimitado, y el ciudadano pueda garantizar el Derecho primordial y Constitucional a través de instrumentos jurídicos creados para proteger la garantía lesionada por la autoridad, tal como es el Juicio de Amparo o por medio de la presentación y resolución de los recursos que subsanen el Derecho que procesalmente corresponda en su momento.

1.7 FUNDAMENTACION Y MOTIVACION

Puede se entendida la Fundamentación como la necesidad y el orden que tienen todas las autoridades de expresar debidamente los preceptos legales en los cuales basan sus resoluciones y que son aquellos que presuntamente el gobernado ha violado, para que la autoridad competente pueda emitir una orden de molestia contra un individuo cualquiera.

Esto nos lo da de referencia el artículo 16 Constitucional donde se establece esa orden, en su párrafo primero donde obliga a las autoridades a que todos sus actos estén fundados y motivados debidamente:

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”...16;

Así como también el artículo 38, fracción III del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I – II...

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate”....17

Algo que no puede desligarse de ninguna manera de la fundamentación es la MOTIVACION, que es la expresión exacta de cuáles son los hechos circunstanciados del por qué se emite dicha resolución, es decir, por qué la autoridad considera, en base a hechos de la vida de un individuo determinado, que ha violado algún precepto legal por el cual deba ser sancionado.

Estos datos también son exigidos por los artículos transcritos con antelación, tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como del Código Fiscal de la Federación.

1.8 JURISPRUDENCIA

La Jurisprudencia es posible entenderla, como la interpretación legal que hacen los órganos jurisdiccionales competentes, de conformidad con la Ley de

16 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNICOS MEXICANOS, CD COMPILA FEDERAL 2000

17 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, PAG. 54

Amparo, de una norma obscura o con deficiencias para emitir, posteriormente, una norma general obligatoria que puede ser establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cada una de sus salas, por el Tribunal Electoral y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Desde el punto de vista material, esto es, atendiendo a su naturaleza, la Jurisprudencia es una norma general equivalente a las leyes. Esta obligatoriedad nos la dan los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

...“Artículo 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

Artículo 193.- La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.”...¹⁸

La Jurisprudencia se forma cuando el tribunal que la establece ha resuelto, en el mismo sentido, cinco casos consecutivos que se refieren al mismo tipo de controversias, siempre que no exista alguna resolución en contra que interrumpa ese proceso, tal y como lo establece el párrafo primero del artículo 192¹⁹, que expusimos en el párrafo anterior. Para que surtan efectos las tesis de jurisprudencia o las tesis aisladas, deberá cumplirse con las formalidades que exige el artículo 195 de la propia ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales que a la letra dice:

“Artículo 195.- En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

- I. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;*
- II. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;*
- III. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y*

¹⁸ LEY DE AMPARO, ABZ EDITORES, PAG. 27

¹⁹ IDEM.

IV. Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.”²⁰

El Poder Judicial de la Federación tiene competencia constitucional para establecer Jurisprudencia obligatoria sobre la interpretación de la Constitución, de las leyes y reglamentos federales y de los Tratados Internacionales; también sobre las Constituciones de los Estados, sus leyes y sus reglamentos²¹.

1.9 Proporcionalidad y Equidad

Es de suma importancia notar este subtema, pues la inobservancia del principio de proporcionalidad y equidad en las que contribuciones, producen inconformidad entre los habitantes del país y su reacción no siempre es pacífica, y que a través de la historia mexicana ha sido uno de los motivos de las principales revoluciones políticas y sociales, y en el tema a cargo recae drásticamente en los

²⁰ IDEM

²¹ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. “Derecho Constitucional”, , ED. PORRUA, MEXICO 1997, PAG. 505 Y 506.

efectos de las impugnaciones por ello mismo, generando así sentencias como es en el caso concreto del Juicio de Lesividad, en donde consecuentemente el procedimiento pone fin al procedimiento sin recurso alguno, tal como lo veremos en el seguimiento de la presente tesis.

En 1776, el filósofo y economista escocés Adam Smith publicó “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones”, en donde establece los fundamentos de la Economía Política Clásica y expone en su Libro Quinto, Capítulo II, Parte II, “De los impuestos”, los principio de que éstos deben observar, el primero de ellos dice lo siguiente:

*“Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten, bajo la protección estatal. Los gastos del Gobierno, en lo que concierne a los súbditos de una gran Nación, vienen a ser como los gastos de administración de una gran hacienda con respecto a sus copropietarios, los cuales sin excepción están obligados a contribuir en proporción a sus respectivos intereses. En la inobservancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición”.*²²

Del anterior principio se derivan otros dos, según sostiene el Maestro Ernesto Flores Zavala y que son los de generalidad y el de uniformidad, definiéndolos de la siguiente manera:

*“El principio de generalidad quiere decir que todos deben pagar impuestos, o en términos negativos, que nadie debe estar exento de la obligación de pagar impuestos.”*²³

22 SMITH, Adam. “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”.

23 FLORES ZAVALA, Ernesto. “elementos de finanzas públicas mexicanas”. 26ª edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 134.

“La uniformidad quiere decir que todos sean iguales frente al impuesto”²⁴

De tales principios se abstrae que todas las personas tanto en su acepción individual como colectiva deben de pagar impuestos de acuerdo a su capacidad económica, es decir, no debe ser la contribución excesiva y que lleve a la ruina al contribuyente, pues de ser así se extinguiría la fuente de ingreso del titular de la potestad tributaria.

Ahora bien, los principios antes referidos no se encuentran identificados y plasmados en la legislación positiva mexicana, sino que se les correlaciona con los requisitos de proporcionalidad y equidad según la Constitución deben de observar las contribuciones.

Motivo por el cual, el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que es obligación de todos los mexicanos el contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; a lo que se auna el contenido del artículo 1° del Código Fiscal de la Federación, en vigor, que ya no distingue nacionalidad alguna en la obligación en el pago de impuestos al precisar que:

“Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes respectivas...”

Si todos tienen la obligación de pagar impuestos, esta obligación debe ser desigual, sino que todos deben ser idénticos ante la contribución, lo cual no siempre se logra por la heterogeneidad de los gobernados y su distinta y muy particular situación económica.

²⁴ Ibidem.

Así pues puedo afirmar que cuando las contribuciones son desproporcionadas e inequitativas porque atentan contra la capacidad económica de los contribuyentes y no son iguales frente a los impuestos, al beneficiar a unos en detrimento de los otros, producen su ruina., lo que a su vez tiene como efecto que en algunas ocasiones traiga consigo el cambio de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, no siempre de manera pacífica.

La inobservancia de tales principios en las contribuciones, ha tenido consecuencias graves en nuestro país como lo hace costar la historia patria, según el análisis que en el siguiente capítulo se efectuara de algunos acontecimientos históricos que precedieron para llegar a generar las circunstancias en que hoy vivimos, y que pretendo mostrar como fondo y contexto a la explicación de la presente tesis en su conocimiento, desarrollo y causas generadoras a la controversia planteada para los efectos y consecuencias legales, políticas y sociales en el tema.

1.10 La Sentencia y el Examen del Acto Impugnado

Con la intención de analizar la manera en que se debe examinar el acto impugnado, consistente en la resolución a un recurso administrativo. Es que describiré así la naturaleza, los requisitos esenciales y formales de la sentencia, para posteriormente referirse a las normas constitucionales que regular la emisión de la sentencia.

A) Naturaleza y requisitos de la sentencia

Todo proceso jurisdiccional debe concluir de alguna manera, lo común es que finalice con una sentencia dictada por el órgano jurisdiccional correspondiente, por lo que al tratarse de una resolución que se emite como

desenlace a un proceso, es de considerarse que es un acto procesal y también el más trascendente, ya que con él se obtiene la conclusión a la controversia que planteó el accionante al presentar su escrito inicial de demanda.

Para el destacado doctrinario Héctor Fix-Zamudio, la sentencia: ...*“Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia”*...²⁵, aclarando el propio autor que esta definición es en sentido estricto, ya que existe también la clasificación de sentencia definitiva y sentencia interlocutoria, en la que por medio de esta última se finaliza el asunto sin resolver el fondo del negocio.

B) Clasificación

Dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal se contempla en el artículo 49 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo la posibilidad de emitir una sentencia definitiva que resuelva el fondo, o bien una interlocutoria que finalice el juicio sin decidir la controversia, decretando su sobreseimiento.

Por otra parte, se tiene que las sentencias se clasifican según los resultados que producen, ya que son declarativas, de condena o constitutivas de derechos u obligaciones.²⁶

La primera de ellas tiene como propósito el “declarar” cual es la situación, el derecho u obligación que genera la contienda entre las partes, es decir; únicamente declara la existencia previa de un derecho o una obligación, mas no que se deba cumplir de inmediato, puesto que aun no existe incumplimiento alguno; en la segunda se tendría que la sentencia ordena llevar a cabo alguna conducta para cumplir con una obligación omitida por el condenado; finalmente, en

²⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José. “Derecho Procesal”, 1ª Edición. U.N.A.M. 1991. México, Págs. 93 a 95.

²⁶ *Ibidem*

la tercera se constituye un nuevo derecho o una nueva obligación respecto de las partes.

En materia contenciosa administrativa se puede ejemplificar a la sentencia declarativa, cuando se resuelve por parte del Tribunal Fiscal de la Federación cual es la correcta clasificación arancelaria de una mercancía para efectos del Impuesto al Comercio Exterior, sin que aún no se hubiese determinado crédito fiscal alguno, pero ya se “declara” por la Juzgadora cual es la clasificación arancelaria que corresponde a alguna mercancía y servirá para determinar el pago de la contribución correspondiente.

Por lo que toca a la sentencia de condena, se tiene el supuesto en que se controvertió la negativa por parte de la autoridad a efectuar la devolución al contribuyente por un pago en exceso de la contribución, así que al demostrar el actor ante el Tribunal que tiene derecho a la devolución solicitada e indebidamente negada por la autoridad, la sentencia “condena” a la autoridad a proceder a efectuar la devolución correspondiente.

En lo que respecta a la sentencia constitutiva, puede decirse que el Juicio de Lesividad al ser resuelto favorablemente al actor trae como consecuencia que se modifique una situación jurídica previamente determinada de manera favorable al contribuyente, con lo cual se crea una nueva situación; por ejemplo, la autoridad resuelve una consulta a un contribuyente respecto a la metodología utilizada para determinar un precio de transferencia, sin embargo la autoridad estima con posterioridad que la metodología que debe utilizarse es diversa a la previamente autorizada, por lo que al obtener una sentencia favorable en el Juicio de Lesividad se constituirá una nueva situación jurídica entre el contribuyente y el fisco.

C) Requisitos de forma y fondo

Por lo que corresponde a los requisitos de forma y fondo que debe observar la sentencia, debe precisarse respecto de los primero, que comúnmente se establece que deben cubrir tres partes,

1. Una narración sucinta de los hechos ocurridos durante la substanciación del juicio, como lo son la presentación de la demanda, la contestación, los alegatos y el cierre de la instrucción, capítulo que se denomina “Resultandos”;
2. Los razonamientos lógicos jurídicos y fundamentos legales en que se sustenta la decisión del Tribunal; lo que se conoce como “Considerandos”; y
3. La decisión de la Juzgadora, que son los puntos resolutiveos.

Los anteriores requisitos no son contemplados de manera expresa en el artículo 50 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, pues de manera muy breve solo expresa que:

... “ARTÍCULO 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho...”

Así se tendría que, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, este contiene un dispositivo mas claro al respecto ya que prevé lo siguiente:

“ARTICULO 222.- Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con

toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse. ”

En lo que respecta a los requisitos de fondo de una sentencia, estos se hacen consistir en los siguientes: congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

El principio de Congruencia se ha hecho consistir en que debe existir concordancia entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por el Tribunal, por lo que en el caso del Procedimiento Contencioso Administrativo, el artículo 50 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo no exige tal situación de manera expresa, sin embargo ello no releva al Tribunal de emitir un fallo congruente.

La congruencia a su vez se ha desglosado en externa e interna, consistiendo la primera de ellas en que exista adecuación entre lo resuelto y lo solicitado; la segunda consiste en que exista una concatenación y conformidad entre lo aseverado y lo resuelto en el fallo.

Por lo que corresponde al principio de Motivación de la sentencia, este se entiende en el sentido de que la resolución que emita el Tribunal analice y pondere los hechos manifestados por las partes, en concordancia con los medios o elementos de prueba que obren en autos y que hubiesen sido presentados durante el juicio.

En lo referente al requisito de fundamentación, es un lugar común el manifestar que se apliquen los dispositivos legales en que se sustenta los razonamientos lógico jurídico en que se apoya el juzgador para dirimir la controversia correspondiente.

La exhaustividad es el requisito que se cumple cuando el juzgador analiza todas y cada unas de las exigencias planteadas por las partes, que en el caso del procedimiento contencioso administrativo es una obligación que se establece en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 50 que prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 50 Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios....”

Dado todo lo anterior, se tiene que la sentencia es un acto eminentemente procesal, puede ser definitiva o interlocutoria, debiendo integrarse un capítulo de Resultandos, otro de considerandos y los puntos resolutivos, como ya se había analizado previamente; observando que se congruente, motivada y fundada con un análisis exhaustivo de la cuestión planteada ante el Tribunal.

Ahora bien, es importante mencionar para los efectos del estudio en el subtema que se desahoga, y gracias al apoyo del ilustre y distinguido Maestro en la especialidad de Derecho Procesal Fiscal, Oscar Soberanes Lasses, que existe otra clasificación de los efectos que producen las sentencias enunciada por Aldo Bacre, en base al tiempo en que éstos pueden producirse, es decir, en cuanto a su retroactividad, determinando si las sentencias producen sus efectos jurídicos para el futuro (ex-nunc), o por el contrario, si se retrotraen hacia el pasado (ex-tunc), ya sea desde el día de la interposición de la demanda o al día en que se produjeron los hechos motivo del juicio. Así tenemos que:²⁷

1. Los efectos de las sentencias declarativas, son retroactivos casi absolutamente. Si la resolución se limita a declarar el derecho, éste se hace cierto, y adquiere en la sentencia una prueba perfecta de certidumbre. La

²⁷ BACRE, Aldo. Ob. Cit. Pág. 411

sentencia no afecta al derecho en ningún sentido, queda tal y como estaba antes de la interposición de la demanda. Por tanto la retroactividad de este tipo de sentencia, en cuanto a declaración, es absoluta, con relación al instante de adquisición del derecho declarado.

2. Los efectos de las sentencias constitutivas, por lo general se proyectan hacia el futuro. En las sentencias constitutivas el estado jurídico nace en función de la sentencia y es a partir de ella que surgen los efectos.
3. Los efectos en la sentencia de condena, de manera lógica debería reconocerse que, cuando un fallo condena a la reparación de un derecho lesionado, a pagar una suma debida, a reintegrar una cosa ajena, la retroactividad sea completa. Sin embargo, este criterio cede ante expresas disposiciones legales que otorgan otra solución. Así, unas veces los efectos se remontaran a la época de la interposición de la demanda, otras a su notificación, o al día en que queda firme la sentencia.²⁸

Estos son algunos de los conceptos y diversos términos que seguiré manejando dentro de la exposición del presente trabajo, donde precisaré detalladamente cada tema previsto durante el desahogo del capitulado, para el análisis minucioso en la investigación sobre la materia, y así poder dirimir con la lógica jurídica y posibilidades de entendimiento humano las pretensiones que tengo sobre la presente tesis.

²⁸ SOBERANES LASSES, Oscar. Tesis “EFECTOS Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA”, México, Febrero 2008. Págs. 156, 157.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DEL JUICIO LESIVIDAD EN MEXICO

Ahora bien, con la intención de darle un seguimiento progresivo al estudio de la investigación de la presente tesis, me es necesario darle continuidad al contexto histórico al estudio del Juicio de Lesividad, es decir, del análisis histórico y de la precisión de los hechos que marcaron el punto de partida en la historia de nuestro México en relación con temas que preceden como son los tributos, la impartición de justicia fiscal y la evolución en el Procedimiento Contencioso Administrativo y sucesos históricos relacionados para el mejor entendimiento de la presente y así entender la relación que dio origen al proceso que ahora estudio.

2. 1 LA CONQUISTA Y EL VIRREYNATO

La voracidad tributaria era cotidiana en mesoamérica y proverbial en la Colonia, de no haber exigido tantos tributos los señores del Anáhuac a sus vecinos, la invasión europea hubiera resultado más complicada.

Basta recordar, que la primera base de auxilio y de operaciones útil para los castellanos lo constituyo Zempoala, cuyo cacique solicitó a Cortés que lo librara de los recaudadores de Moctezuma; creyendo, ilusamente los tributarios de los tenochcas, que se habían librado de las excesivas cargas que les habían impuesto, pero una vez consumada la destrucción del Imperio Mexica y de sus aliados, muy pronto se percataron las demás naciones indígenas de que solo habían cambiado de yugo.

La situación tributaria no mejoro para la población en general durante los tres siglos de dominación española, ya que la carga tributaria de la metrópoli sobre la colonia era muy grande, por lo que no resulto extraño que en los meses iniciales de la lucha independentista, una de las primeras medidas de Don Miguel Hidalgo y Costilla lo hubiese sido la expedición el 29 de noviembre de 1810 de un Bando que contenía medidas contributivas al tenor de lo siguiente:

“Que ninguno de los individuos de las castas de la antigua legislación, que llevaban consigo la ejecutoria de su envilecimiento en las mismas cartas de pago del tributo que se les exigía, no la paguen en lo sucesivo, quedando exentos de una contribución tan nociva al recomendable vasallo.

Que siendo necesario de parte de éste alguna remuneración para los forzosos costos de guerra, y otros indispensables para la defensa y decoro de la nación, se contribuya con un dos por ciento de alcabala en los efectos de la tierra, y con el tres en los de Europa, quedando derogadas las leyes que establecían el seis.

Que supuestos los fines asentados de beneficencia y magnanimidad se atienda al alivio de los litigantes, concediéndoles para siempre la gracia de que en todos sus negocios, despachos, escritos, documentos y demás actuaciones judiciales se use el papel común, abrogándose todas las leyes, cédulas y reales ordenes que establecieron el uso del sellado.”

Tales medidas se plasmaron parcialmente en el Derecho contra la esclavitud, las gabelas y el papel sellado del 6 de diciembre de 1810.

Por su parte José María Morelos y Pavón en el punto 22 de su documento de 14 de septiembre de 1813, que se conoce como Sentimientos de la Nación pedía lo siguiente:

...”Artículo 22°.- que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que mas agobian, se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no opima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios empleados.”...

En el ocaso del dominio español en América, la primera Constitución moderna que rigió en lo que ahora es México, lo fue la Constitución de Cádiz de 1812, pues no debe olvidarse que a esa fecha la mayor parte del territorio del Virreynato de la Nueva España y la capitanía general de Yucatán formalmente dependían de la Península Ibérica y los insurgentes no tenían el control total y político del país.

Ahora bien, dicha constitución en su artículo 8° establecía el principio de proporcionalidad de los impuestos, al prever lo siguiente:

“Art. 8°. También esta obligado todo español, sin distinción alguna a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado”.

Resulta oportuno mencionar que de conformidad al artículo 5° de esta Constitución los hombres libres nacidos y avecindados en la Nueva España se consideraban españoles, en consecuencia los novohispanos tenían la obligación de contribuir de manera proporcional con sus haberes para el mantenimiento del Estado Español.

Esta Constitución rigió intermitentemente en el territorio nacional, pues a la oposición mostrada por los notables de la Colonia, se agregaba la reinstauración de los Borbones y las guerras civiles en España, que no permitían su vigencia continua.

2.2 MEXICO INDEPENDIENTE.

El constituyente se substituyo al Congreso Iturbidista y estableció una forma de gobierno distinta al Imperio, estableciendo la República y el Sistema Federal en 1824.

El principio de Proporcionalidad en los tributos, con perjuicio de la población, lamentablemente no fue recogido en las Constituciones de 1824, 1836 y 1843, dadas las circunstancias de gobernalidad en el ejercicio del poder en México, tras pasar fuertes rachas de injusticia social, económica, política, jurídica en el país y la transición de gobiernos que a través de el se hicieron, de las manipulaciones por el poder del pueblo sobre el pueblo y toda clase de derechos que como resultado de esta carencia de dignidad, arremetieron contra la sociedad mexicana y su soberanía.

En Efecto, la Constitución del 4 de octubre de 1824, no preveía el principio de proporcionalidad, pues en su artículo 49, fracción VIII, solo establecía la facultad del Congreso de establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la Republica, en los siguientes términos:

“Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al Gobierno.”

Esta omisión significo que los primeros gobiernos tuvieran la facultad de imponer toda clase de contribuciones, sin la menor limitación, creando una cultura de abuso gubernamental y de desinterés cívico, que se traduciría en arcas vacías, préstamos forzosos y por ende en problemas de gobierno.

La omisión persistió en las Siete Leyes de 1836, que substituyeron al sistema Federal por el Centralista, en la primera de tales Leyes y relativa a los “*Derechos y obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República*” decía en su artículo 3° fracción II que:

...“*Art. 3. Son obligaciones del mexicano:*

II .Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan.”

Las Bases Orgánicas de 1843, fueron aún más injustas tratándose de los impuestos, pues ni siquiera se mencionaba que la contribución debería encontrarse en ley, ya que el artículo 14 decía que:

“Art. 14. Es obligación del mexicano contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.”

A la pérdida del principio de justicia se aunaba el del principio de legalidad que exige que toda la contribución debe encontrarse establecida en Ley.

No debiendo pasar inadvertido que es precisamente en la época en que rigieron las constituciones centralistas que se perdieron los territorios de Texas, Alta California, Arizona, Nevada y Nuevo México, debido en gran parte a la desorganización y falta de recursos para levantar ejércitos y equiparlos adecuadamente, pues el tesoro nacional siempre se encontraba vacío, al no captarse las contribuciones necesarias, ya que el abuso de las mismas produce generalmente dos fenómenos: el empobrecimiento de la población y la evasión fiscal, que se traduce a su vez en un erario pobre.

Fue entonces que después de haberse sometido al pueblo a la disposición de lo establecido en constituciones centralistas y sus gobiernos, que carecieron totalmente de posibilidades coherentes, justas, equitativas y funcionales de tener y crear leyes que pudieran hacer la diferencia como contexto y marco del periodo centralista, se dio retorno a la creencia federalista, constituyendo así nuevamente por la disfuncionalidad mencionada, para progresar después de algunas generaciones contribuciones hacia el pueblo que poco a poco fueron evolucionando.

Siendo así que al retornar la Nación al Sistema Federal con el acta constitutiva de reformas del 18 de mayo de 1847, se restablecía la Constitución de 1824, persistiendo la falta de garantía para el gobernado de que las contribuciones fuesen proporcionadas y equitativas, no encontrándose establecida en ley tal limitante a la potestad tributaria del Gobierno.

Al contribuyente de 1856 no le pasó inadvertida tal situación y aunque de manera tardía, y 36 años después de haberse obtenido la Independencia del soberano español, en el artículo 31, fracción III de la Constitución de 1857 se previó que era una obligación de los mexicanos contribuir para el gasto público, pero con la limitación de que las contribuciones fuesen proporcionales y equitativas y que además se encontrasen previstas en ley.

En aquellos días el país, con tan solo 32 años de actuar independientemente, ya había sufrido diversas invasiones de tropas extranjeras entre ellas un intento de reconquista por los españoles en 1829 y que fue frustrado por el General Antonio López de Santa Anna, triunfo que le dio gran popularidad y que sería causa de futuras desgracias nacionales.

En efecto en los siguientes años no sería tan afortunado el General López de Santa Anna, pues en 1836 se perdía Texas debido en buena parte a su ineptitud,

en 1838 los franceses ocupan Veracruz, y obtienen en la denominada Guerra de los Pasteles, indemnizaciones por danos supuestamente sufridos por sus connacionales establecidos en México.

En 1848, víctima el país de la doctrina del Destino Manifiesto y guerra contra los Estados Unidos, finalmente se completa la pérdida de la mitad de territorio que se había independizado en 1821.

Al concluir la actividad bélica, el país se encontraba en una bancarrota moral y financiera de tal magnitud que no obstante la comprobada incompetencia del General Santa Anna para gobernar a la Nación, en 1853 previa elección de las 19 legislaturas estatales, volvió a ocupar la Presidencia de la República, e inició su administración con un gabinete experimentado y encabezado por el ideólogo conservador Don Lucas Alemán, el General Haro y Tamaris, Don José María Tornel, el liberal moderado Miguel Lerdo de Tejada y Don Teodosio Lares, el que por cierto fue el introductor del Contencioso Administrativo y su reglamento, ambos de 25 de mayo de 1853 a 1855.

Para entonces, la nueva Constitución inició su vigencia el 5 de febrero de 1857, y en la facción II de su artículo 31, por primera vez una constitución mexicana reconocía que los impuestos deben ser proporcionales y equitativos, en otras palabras que sean justos y que se destinen al gasto público, no al derroche.

Sin embargo, no bastaba que los impuestos fuesen justos, ni que el gasto publico distribuyese entre la población los recursos tributarios de manera razonable, ni que el sistema federal delimitase las facultades tributarias ente los distintos niveles de gobierno, sino que se trataba de evitar abusos y pretextos entre gobernantes y gobernados, así como entre la Federación y los Estados.

2.3 LA REVOLUCIÓN Y SIGLO XX EN MEXICO

A finales del siglo XIX el país ya se encontraba marchando por los rieles del orden y el progreso material, la riqueza que se generaba era acaparada por unos cuantos y de nueva cuenta la cuestión fiscal y en contacto con los impuestos gravosos resultaron ser un factor que influyó en el cambio que se avecinaba.

No debe olvidarse que uno de los propósitos de la política fiscal, *...”es la de distribuir equitativamente el ingreso nacional, que no es otra cosa que la riqueza generada entre toda la población...”*²⁹, lo que indudablemente no se llevaba a cabo en el Porfiriato.

Más aún al pasar el tiempo en el progreso por un federalismo consolidado en la injusticia tributaria, social, política y jurídica, fue presentado ante el congreso constituyente para la creación de reformas en el Estado y su constitución, evoluciones en la ley y disposiciones jurídicas, que nos regirán hasta hoy en día, a través de reformas en la época.

En el proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente el 1º de diciembre del 1916, el texto del artículo 31 fracción II de la Constitución de 1857, se conservó idéntico en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución que actualmente nos rige.

El numeral en cita, ha sido ampliamente interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1917 hasta nuestros días en las 5ª, 6ª, 7ª, 8ª y 9ª Épocas del Semanario Judicial de la Federación se encuentran los diversos criterios que se han sustentado y que desde el mismo año de 1917, continuaban con la tesis decimonónica del Ministro Ignacio Luis Vallarta de que el remedio a los

29 CFR. RETCHIMAN K., Benjamin. “Teoría de las finanzas públicas” tomo II 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, d. F. Traducción de Edmundo O’Gorman. Págs. 73 y 74.

impuestos ruinosos o exorbitantes lo era el sufragio, modificándose tal criterio en el año de 1925, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que se encuentra capacitada para revisar los actos del Poder Legislativo y determinar que la inobservancia de la proporcionalidad o la equidad de las contribuciones vulneran las garantías de los gobernados.

Así como también se conceptualiza el significado de la proporcionalidad y la equidad, como en la jurisprudencia que ha quedado mencionada en párrafos anteriores.

Gracias al Juicio de Amparo se ha controlado en alguna medida el que las contribuciones cumplan con los requisitos que la Constitución exige.

De esta forma considero, desde mi punto de vista, que el derecho como tal, desde este momento empezó a crear la posibilidad de definir un contexto jurídico adecuado a las necesidades del pueblo en el momento, sobre todo en lo relacionado a la recaudación y las medidas cautelares para la protección en la esfera jurídica del contribuyente y los intereses del pueblo como beneficiario de los recursos del erario recaudado, así como de las políticas y creación de reglamentaciones de recaudación favorables a el contribuyente.

El siglo XX se acaba, la cuestión de que las contribuciones que estable el Gobierno en cualquiera de sus tres niveles de sean verdaderamente justas, aun es un tema actual en una época en que el Estado benefactor se desintegra, en donde la seguridad social desaparece y el gobierno abandona en buena medida su participación en la economía, reduciendo el gasto publico y paradójicamente necesitando mayores ingresos para conservar al mínimo su función.

La Ley de Ingresos para 1997, enumera nueve Impuestos Federales, cinco distintas clases de Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras

por Obras Publicas de Infraestructura hidráulica, Derechos, Productos y Aprovechamientos, los cuales ciertamente no son causados cotidianamente por la totalidad del universo de contribuyentes, pero que a la mayoría de ellos les parece que son excesivos.

Por lo que es pertinente recordar que no obstante las graves dificultades financieras por las que se atravesase, no debe caerse en la tentación e establecer contribuciones exorbitantes y ruinosas que agraven la situación de la población, que de por si se encuentra pauperizada, la que tiene a su disposición el juicio de amparo para protegerse de los actos del legislativo en tal sentido.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando como órgano de control jurisdiccional y actuando en Pleno, emitió el 26 de febrero de 1996 la Jurisprudencia P./J.10/96 que declaro inconstitucional el impuesto al Activo por vulnerar el principio de equidad; al exentar a las empresas que componen al sistema financiero del pago del referido impuesto, con lo cual se corrobora que la potestad tributaria del gobierno es limitada por la Constitución en la fracción IV de su artículo.

Por tal motivo, la garantía ahí contenida debe respetarse más que nunca, es lugar común el decir que el pueblo que no aprende de su historia se condena a repetirla nuevamente, no observarla puede tener consecuencias desastrosas, la historia así lo ha enseñado como se desprender de lo aquí expuesto.

2.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Dado que el contexto del Juicio de Lesividad se basa de fondo, en el Procedimiento Contencioso Administrativo, es necesario partir a estudiar desde donde vienen creándose las posibilidades jurídicas que existen en relación a él, y con la intención de desarrollare progresivamente en la presente tesis es que preciso el contexto referido.

...“El Estado, entendido como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”...³⁰, donde el poder público en su papel de poder de mando originario, es el encargado de obtener sus fines (justicia y bien común). El estado de derecho³¹ en que vivimos en la actualidad, ha provocado una mayor intervención del gobierno a través de las actividades administrativas realizadas por la administración pública. El problema surge cuando, a consecuencia de dichas actividades, se lesionan los intereses de los particulares. Es así como toma vigencia la búsqueda de la justicia administrativa en el desarrollo de nuestra sociedad como uno de los valores jurídicos primordiales al igual que el bien jurídico y la seguridad jurídica.³²

La justicia administrativa surge en el siglo XIX con los movimientos liberales post revolucionarios franceses, con lo que se intentaba lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público. De ahí en adelante, se han buscado los mecanismos para lograr una verdadera igualdad entre gobierno y gobernados, y

30 Jellinek citado por Francisco Porrúa. Teoría del Estado. 32ª ed. Porrúa. México, 1999. Pág.197

31 Hoy en día el Estado de Derecho es definido en palabras de Bobbio como el estado 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

32 MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 172

evitar que en la justicia, como menciona el Maestro Fix Zamudio, sea más fuerte el que domina y no el que tiene el mejor derecho³³.

*“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”*³⁴. 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 Ombudsman³⁵, etc. Aunando a lo anterior, encontramos a la jurisdicción administrativa como especie de la justicia administrativa, siendo otro de los medios que tiene la autoridad para mantener la justicia dentro de su interacción con el gobernado.

Hoy en día, el procedimiento contencioso administrativo es el principal proceso judicial de la jurisdicción administrativa mexicana. A mayor abundamiento, puedo entender el objetivo de la jurisdicción administrativa de la siguiente forma:

*“...el objetivo que persigue la jurisdicción contencioso administrativa en un Estado de Derecho, pues al someterse a ella todas las controversias de hecho y de derecho surgidas en torno a las actuaciones públicas sujetas al Derecho Administrativo, se le está encomendando, por un lado, la tutela de las posiciones subjetivas y, por el otro, la defensa de la legalidad como expresión de los intereses generales que la actuación administrativa debe satisfacer”*³⁶

33 SERRA ROJAS, Andrés. «Derecho Administrativo», Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág.758

34 Ídem anterior. Pág. 753

35 MARQUEZ GOMEZ, Daniel. «Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública», 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 168

36 MARTIN QUERALT, Juan et al y otros. “Curso de derecho financiero y tributario”. 13ª ed. Tecnos. Madrid, 2002. Pág., 565

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

Si bien es cierto que el Juicio de Lesividad refleja totalmente el apego de la administración pública al respeto por la justicia, pienso que la justicia, originada por las soluciones de este tipo de juicios, se encuentra viciada de origen. Lo anterior se sostiene cuando los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver en definitiva un Juicio de Lesividad, están aplicando un precepto que a nuestro parecer se encuentra afectado por una inconstitucionalidad, la cual finalmente evitará que prevalezca la justicia. En consecuencia, el Juicio de Lesividad podría cumplir materialmente con el objetivo de mantener la justicia sin embargo, formalmente me parece que está siendo deficiente, lo cual demostraré en el capítulo subsecuente.

2.5 El Procedimiento Contencioso Administrativo

Una vez satisfecho el concepto de justicia administrativa, considero adecuado analizar más a fondo el principal medio de control en el derecho administrativo mexicano, el procedimiento contencioso administrativo. Lo anterior se justifica si consideramos que el tema central de este estudio (Juicio de Lesividad) se encuentra contenido jurídicamente en el apartado aquí desarrollado. Es necesario entender las condiciones y el momento en que surge el contencioso administrativo en nuestro país, así como el desarrollo que ha venido sufriendo, para más adelante establecer cómo toma vigencia el Juicio de Lesividad como un proceso especial dentro de este medio de control jurisdiccional.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.³⁷ En este sentido, nuestro país ha seguido la corriente continental europea, teniendo su mayor influencia en el derecho francés, toda vez que el contencioso administrativo desarrollado en México es de naturaleza administrativa y no judicialista como el seguido ante la Corte de Estado (Conseil d'État) francesa. Sin embargo, algunos tratadistas como Vázquez Alfaro aseveran que actualmente el término contencioso administrativo ha quedado superado por la misma evolución de la disciplina que lo estudia. Es claro que el contencioso administrativo se instaura en contra de los actos administrativos emitidos por los órganos integrantes de la administración pública en el desempeño de su gestión administrativa.³⁸ Ante esto, entiendo que se suscita un conflicto de intereses entre el particular y la autoridad, y si tomamos en cuenta que lo contencioso se traduce procesalmente en contienda o pugna de intereses³⁹ (litigio), de ahí que en palabras de dicho autor, sea ocioso el denominar procedimiento contencioso administrativo, a dicho proceso, cuando de suyo supone que existe una contienda, por lo que propone se denomine solamente proceso administrativo⁴⁰. Crítica esta última, con la que no estoy de acuerdo, puesto que la materia administrativa y la misma Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo vigente hoy en día, regula tanto el procedimiento administrativo, como el juicio contencioso administrativo. En razón de lo anterior, creo que la denominación actual es correcta puesto que no obstante, de manera estricta pudiera parecer redundante, es necesaria para distinguirla de otros procedimientos de naturaleza administrativa.

³⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 17

³⁸ *Ibidem*. Pág., 23

³⁹ OVALLE FAVELA, José. “Teoría general del proceso”. 4ª ed. OXFORD. México, 2001. Pág., 5 – 6.

⁴⁰ VAZQUEZ ALFARO, José. “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”. 1ª ED. UNAM. México, 1991. Pág., 155

Una vez que ha quedado claro cuál es la materia sobre la que se sustenta el contencioso administrativo, es oportuno mencionar, de manera sucinta, en qué momento aparece éste, dentro del ordenamiento jurídico mexicano. Erróneamente se ha creído que los antecedentes del contencioso administrativo en México, se originan a partir de 1937, ignorándose que fue desde finales del siglo XIX cuando aparecen las primeras leyes que regulan la litis administrativa.⁴¹ Por lo tanto, puedo afirmar que la vida del procedimiento contencioso administrativo lleva vigente apenas un siglo en nuestro país, por lo que catalogo al contencioso administrativo (y a la rama misma del derecho que lo regula) como una institución relativamente joven a comparación de países como Francia donde la práctica de este sistema de justicia se extiende a casi dos siglos de historia.⁴²

Andrés Serra Rojas circunscribe los antecedentes del contencioso administrativo a los inicios del siglo XIX. Determina que la primera institución encargada de regular las actividades administrativas fueron las *Audiencias Reales de las Indias*, a las cuales los virreyes podían recurrir ante la insistencia de ejecutar acuerdos impugnados.⁴³ Más adelante, aparecen las *Juntas Superiores de Hacienda*, las cuales se encargaban de todo lo relacionado a la Real Hacienda y donde también se conocía de las resoluciones administrativas controvertidas.⁴⁴

De la Constitución de 1812 y 1824 los estudios referentes de la materia, se limitan a sostener que el contencioso administrativo se constriñó al rígido sistema de división de poderes, tomando el carácter de judicialista puesto que toda controversia, aún de carácter administrativo, debía ser resuelta por el poder judicial.

⁴¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ED. Porrúa. México, 2002. Pág., 61

⁴² MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 116

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág.797

⁴⁴ *Ibidem*, Pág. 798

Una de las etapas fundamentales para el contencioso administrativo fue la aportación de Don Teodosio Lares a través de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo decretada el 25 de mayo de 1853.⁴⁵ En ésta, se introdujo la figura del Consejo de Estado, 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 administrativa dentro de su texto.⁴⁶ Lo anterior trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en voz del entonces ministro Ignacio L. Vallarta, declarara la inconstitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos contenidos en dicha Constitución, pues eran violatorios a la división de poderes debido a que un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona.⁴⁷ A consecuencia de la inestabilidad política y social que vivió nuestro país durante esos años, no fue hasta la Constitución de 1917 cuando se logró subsanar de algún modo el conflicto de constitucionalidad de que adolecía el contencioso administrativo.

La segunda gran etapa del contencioso administrativo en México, se da en 1936 con el decreto de la Ley de Justicia Fiscal proyectada por Don Antonio Carrillo Flores, con la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación. En dicha ley, se reguló al procedimiento contencioso administrativo. No obstante, la mencionada ley sólo tuvo vigencia durante un año pues en 1938 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que abarcando el contenido de la Ley de Justicia fiscal, vino a sustituirla.

⁴⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 63

⁴⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001. Pág.804

⁴⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 64

Aun cuando las leyes anteriores lograron una correcta reglamentación del contencioso administrativo, las críticas sobre su inconstitucionalidad siguieron hasta las reformas constitucionales pertinentes. En 1946 se reformó el artículo 104 constitucional, aceptando por primera vez la existencia de tribunales administrativos, al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería competente para conocer de los recursos de justicia 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 contencioso administrativo⁴⁸. Por todo lo anterior, el contencioso administrativo dejó de ser criticado en cuanto a su constitucionalidad.

En la actualidad se cuenta con un procedimiento y tribunales de lo contencioso administrativo avalados totalmente por nuestra Carta Magna. Durante el desarrollo de los mismos, se ha observado cómo han pasado a ser tribunales exclusivos de materia tributaria, a tribunales con una amplia competencia administrativa la cual cada día se extiende más. La plena autonomía con que están dotados, ha logrado que se cataloguen como tribunales de jurisdicción delegada⁴⁹. Lo que aún sigue en duda es si son tribunales sólo de anulación o si son de plena jurisdicción, a lo cual estoy de acuerdo con Manuel Lucero al decir que podría considerar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal de plena jurisdicción limitada⁵⁰.

⁴⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 69

⁴⁹ VAZQUEZ ALFARO, José. “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”. 1ª ed. UNAM. México, 1991. Pág., 77

⁵⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 25

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

2.6 Evolución del Juicio de Lesividad en el Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano

La doctrina ha dividido a los procedimientos contenciosos administrativos en ordinarios y especiales⁵¹. A su vez, los procedimientos especiales se han clasificado por su fundamento jurídico material los cuales se diferencian por los sujetos y por el objeto; y por su fundamento jurídico procesal debido a que aseguran los efectos de otro proceso. El Juicio de Lesividad ha sido clasificado como un procedimiento contencioso administrativo especial debido a su fundamento jurídico material. En este orden de ideas, es necesario conocer en qué momento se creó de la existencia del contencioso administrativo mexicano, surge el Juicio de Lesividad como una de sus modalidades especiales.

Es, hasta el siglo veinte, cuando aparece el Juicio de Lesividad en el contencioso administrativo mexicano. Mediante la segunda gran etapa del contencioso administrativo en México, con la ley de justicia fiscal de 1936, se da la posibilidad de que la autoridad impugne ante un órgano jurisdiccional (el Tribunal Fiscal de la Federación según la misma ley) los actos que ilegalmente emitidos, fueron lesivos al interés fiscal⁵², con la característica de que dicha posibilidad se limitaba a la autoridad hacendaria. La exposición de motivos de la ley en comento, se refiere al proceso de lesividad en los siguientes términos:

⁵¹ MARQUEZ GOMEZ, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. 1ª ed. UNAM. México, 2003. Pág. 113

⁵² ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 62

“ 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.”⁵³

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

“VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”⁵⁴

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

...“ VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular”⁵⁵

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

⁵³ Adolfo Nava Negrete comentado por Gustavo Esquivel V. en. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 62

⁵⁴ *Ibíd.* Pág. 63

⁵⁵ *Ibíd.* Pág.63

“Las salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal”.⁵⁶

De esta forma puedo afirmar 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 instancias, sino que también podrían impugnar las recaídas en un recurso administrativo.⁵⁷ Con respecto a la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente a partir de 1978⁵⁸, la única observación relevante sobre el proceso de lesividad, se limita a que en ésta se establece la competencia territorial del Tribunal, puesto que en su artículo 23 indica que será competente para conocer del Juicio de Lesividad, la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de la autoridad que dictó la resolución favorable.

Finalmente, en el Código Fiscal de la Federación actual⁵⁹, la regulación que se hace en el artículo 36 del mismo, sobre el proceso de lesividad es igual al de las modificaciones realizadas sobre el código predecesor, resaltando que dicho numeral no ha sufrido modificaciones sobre el tema hasta la fecha. No obstante, a través la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁶⁰ del

⁵⁶ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1966

⁵⁷ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 64

⁵⁸ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1977

⁵⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, entrando en vigor el 1 de enero de 1983, a excepción del capítulo respectivo al procedimiento contencioso administrativo que entro en vigor hasta el 1 de abril del mismo año.

⁶⁰ Denominación que tomó el Tribunal Fiscal de la Federación según lo dispuesto por el artículo undécimo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2000 para entrar en vigor el 1 de enero de 2001

año 2001, se modifica la competencia territorial para conocer del Juicio de Lesividad con respecto a la ley orgánica anterior, en el sentido de que a partir de la entrada en vigor de la ley en comento, serán competentes las Salas Regionales del domicilio del particular beneficiado con la resolución favorable, a diferencia de la ley anterior en la que era competente la Sala Regional del domicilio de la autoridad demandante.

2.7 El Futuro del Procedimiento Contencioso Administrativo Mexicano

Independientemente de las reformas legislativas antes señaladas existen dos iniciativas legislativas, conforme a las cuales se pretende dotar al TFJFA de un procedimiento más ágil y eficiente, para que satisfaga con plenitud la nueva competencia administrativa que le asignó.

La primera iniciativa fue presentada por el Senador Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual contiene el proyecto de ley federal de procedimiento contencioso administrativo. La segunda iniciativa proviene del Senador David Jiménez González, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene el proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del TFJFA⁶¹.

2.8 Ley Fauzi Hamdan⁶²

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del CFF vigente

⁶¹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “*La transformación del contencioso administrativo en México*”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI, Núm. 107, Mayo – Agosto de 2003. pp. 743 a 757.

⁶² Proyecto de Ley presentado por el Presidente de la Comisión de Hacienda, Senador Fauzi Hamdan, sometido a la consideración de pleno de la Cámara de Senadores y publicado en la Gaceta No.17, el 18 de octubre de 2001. Dicho proyecto esta en espera de ser discutido y aprobado por la Cámara de Diputados.

hasta el año del 2005, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que según el autor, sea ágil, seguro y transparente.

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

- ✓ Impugnación de actos administrativos de carácter general excepto reglamentos.
- ✓ Incorporación de la condena de costas al actor, cuando promueva el juicio con propósitos notoriamente dilatorios.
- ✓ Incorporación del pago de indemnización al particular, por los daños o perjuicios que se la hayan causado, por una actuación administrativa ilegalmente grave, sin que la demandada se allane a la pretensión del gobernado.
- ✓ Reducción de los plazos para la presentación de la demanda (15 días) y su contestación, así como de su ampliación y de la correspondiente contestación.
- ✓ Mejoramiento del sistema de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- ✓ Inclusión de un procedimiento para hacer cumplir las sentencias del tribunal.

2.9 Ley David Jiménez⁶³

En el citado proyecto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del CFF y de la LOTFJFA, se pretende mejorar el procedimiento contencioso administrativo, en los siguientes aspectos:

⁶³ Senador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, perteneciente a la Comisión de Hacienda de Senado.

- ✓ Considerar únicamente como parte a la autoridad emisora del acto reclamado, y no al titular de la dependencia o entidad de la administración Pública Federal de la que dependa la demanda, ni a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aun y cuando se controvierta el interés fiscal de la federación.
- ✓ Disminuir los plazos para presentar la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación, así como para acordar las diversas promociones.
- ✓ Mejorar el sistema de suspensión de la ejecución del acto reclamado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios
- ✓ Establecer los casos en que causan ejecutoria las sentencias del tribunal.
- ✓ Establecer un procedimiento para la ejecución de las sentencias del tribunal, facultando a las salas regionales, a la sección o al pleno, según corresponda, para ordenar la destitución del servidor público que persistiera en negarse a cumplir la sentencia que haya causado estado.
- ✓ Establecer la revisión adhesiva, con el fin de salvaguardar la garantía de audiencia del gobernado.

Resulta indiscutible que la aprobación de estas iniciativas vendrían a enriquecer enormemente al juicio contencioso administrativo que se tramita ante el TFJFA, aunque para lograrlo sería conveniente que se aprobara la iniciativa de ley presentada, y se incorporara lo que el Senador David Jiménez propone, y que no se contempla en el ordenamiento procesal referido⁶⁴. Sin embargo, por lo que toca al Juicio de Lesividad, no se hace modificación alguna en lo referente a la oportunidad que actualmente se da a las autoridades para poder interponer dicho juicio.

⁶⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *“La transformación del contencioso administrativo en México”*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI, Núm. 107, Mayo – Agosto de 2003. pp. 743 a 757.

CAPITULO III

EL JUICIO DE LESIVIDAD

Ahora es que tengo la oportunidad de poder dar un vistazo en la investigación a través de lo que es el Juicio de Lesividad, contexto del tema del que ahora pretendo conocer y descubrir lo que guarda en cuanto al marco teórico y jurídico para el mayor entendimiento y esclarecimiento del tema en cuestión, por lo que precisare a continuación progresivamente un desarrollo del contexto del Juicio de Lesividad y de los elementos que envuelven la esencia de este Juicio Especial.

3. 1 CONCEPTO

El vocablo lesividad se deriva del adjetivo lesivo (de lesio).⁶⁵ A su vez, el vocablo lesivo deriva de la voz latina laesio – onis que se traduce como perjuicio o detrimento⁶⁶. 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 la autoridad administrativa.

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

⁶⁵ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 21ª ED. TOMO H/Z. ESPASA CALPE MADRID. 2001, PAG. 211 – 215

⁶⁶ DICCIONARIO DE ETIMOLOGÍAS GRECOLATINAS. EDITORIAL ERCULES. ESPAÑA. 1999, PAG. 325

Desde los primeros cursos de la licenciatura en derecho, en asignaturas como introducción al estudio del derecho, siguiendo a autores como Eduardo García Maníes, conocí que el derecho,⁶⁷ entendido como disciplina científica jurídica, no sólo está formada por leyes, sino que también la conforman distintas clases de fuentes. Se que las fuentes del derecho existentes son tres: formales, reales e históricas. Las fuentes formales son los procesos de creación de la norma, las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de dichas normas, y las fuentes históricas consistentes en leyes que en un determinado momento tuvieron vigencia.⁶⁸ 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.

En atención a lo anterior, puedo afirmar que la figura del Juicio de Lesividad surge a la vida jurídica como producto de una fuente formal del derecho, que en materia administrativa podría 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, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.⁶⁹

Una vez que ha quedado claro el hecho de que la institución del Juicio de Lesividad no se contempla como tal en nuestra legislación, me parece oportuno citar algunos de los conceptos que los juristas han emitido sobre el particular, para que por medio de su comparación, lleguemos a un concepto general. No

⁶⁷ SIGUIENDO AL MAESTRO GARCÍA MAINEZ, EL DERECHO ES EL CONJUNTO DE NORMAS IMPERATIVO-ATRIBUTIVAS QUE EN UNA CIERTA ÉPOCA Y UN PAÍS DETERMINADO LA AUTORIDAD POLÍTICA DECLARA OBLIGATORIAS.

⁶⁸ GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 50ª ED. PORRÚA. MÉXICO, 1999, PÁG. 51 - 52

⁶⁹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Diccionario de derecho administrativo. 1ª ed. Porrúa. México, 2003, Pág. 150

obstante, como menciona Gustavo Esquivel Vázquez en su libro “El juicio de lesividad y otros estudios”, son muy pocos los estudios realizados sobre la institución del Juicio de Lesividad, y menos aún si referimos a los estudios realizados en nuestro país. Por tal motivo, me parece más importante, 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 que a mi consideración, reflejan mayor conocimiento e idea sobre el Juicio de Lesividad, son los que a continuación se enumeran:

Para el Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez, el Juicio de Lesividad se enuncia 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”.⁷⁰

Por su parte Emilio Margáin Manautou, 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 a lograr la nulificación de sus propias resoluciones ya que ella, por si, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.”⁷¹

El Maestro Andrés Serra Rojas, define al Juicio de Lesividad de la siguiente forma:

⁷⁰ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 66

⁷¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 453

“El procedimiento de lesividad en la doctrina administrativa es un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al fisco”.⁷²

El autor español Aurelio Guaita, considera al proceso de lesividad como:

“...un proceso administrativo especial, promovido por un sujeto jurídico - administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”.⁷³

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

“Aquel proceso administrativo especial cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma”.⁷⁴

Es evidente que las ideas aquí reproducidas de los juristas consultados guardan una estrecha similitud. Observo que todos definen de una manera muy parecida al Juicio de Lesividad, de las cuales puedo advertir tres elementos en común: un proceso contencioso administrativo especial, la existencia de un acto administrativo lesivo a la misma autoridad y la intención de que se nulifique o revoque dicho acto. Como resultado de lo anterior, se afianza más la afirmación de que la institución del Juicio de Lesividad es producto de la doctrina, como fuente formal del derecho.

⁷² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ED. Porrúa. México, 2001. Pág.831

⁷³ GUAITA, Aurelio. El proceso de lesividad. 3ª ED. Bosch, Casa Editorial Barcelona. 1980, Pág. 74

⁷⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo”. 1ª ED. Tomo 3. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, Pág.68.

A manera de conclusión podría decir en breve que el Juicio de Lesividad es el procedimiento contencioso administrativo especial, por medio del cual la Autoridad Administrativa somete al órgano jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable al administrado que fue emitida erróneamente con anterioridad, con la intención de que ésta sea anulada o modificada.

3.2 NATURALEZA JURÍDICA

Al tener la intención de realizar un estudio serio y completo, no puedo limitar el análisis del Juicio de Lesividad a su simple concepto. Consecuentemente, me parece apropiado analizar más a fondo dicha figura jurídica, para llegar a determinar aspectos fundamentales como son su naturaleza jurídica y su fundamento legal. El establecer la naturaleza jurídica de un término, es responder a la pregunta de qué es dicho término (en este caso el Juicio de Lesividad). Así tenemos, que al conocer la naturaleza jurídica del Juicio de Lesividad, sabremos cuál es la relación o situación jurídica de éste con todos los elementos que involucra.⁷⁵

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

El proceso del cual es partícipe el Juicio de Lesividad, es de naturaleza administrativa. En este sentido la doctrina ha propuesto diferentes clases de procesos administrativos. Una primera clasificación divide a los procesos administrativos en procesos de conocimiento o de ejecución, donde a su vez los

⁷⁵ OVALLE FAVELA, José. “Teoría general del proceso”. 4ª ed. OXFORD. México, 2001. Pág., 183.

primeros se subclasifican en declarativos, constitutivos y de condena. El Juicio de Lesividad se considera un proceso de conocimiento, más específicamente constitutivo, toda vez que con la resolución del Juicio de Lesividad a través de una sentencia definitiva se busca el reconocimiento de algo existente, que en la especie sería la nulidad o validez de la resolución favorable controvertida.

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

Abundando lo anterior, González Pérez establece que es un proceso especial en los siguientes términos:

“Es un proceso especial. La aparición de una entidad pública como demandante frente a uno de sus propios actos supone derogaciones tan importantes de las normas procesales comunes, que da lugar a un proceso especial, claramente diferenciado del ordinario. Y, como tal proceso especial, se regirá en lo no previsto por las disposiciones específicas que lo regulan, por las del proceso ordinario”.⁷⁶

⁷⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo”. 1ª ed. Tomo 3. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, Pág.68.

3.3 FUNDAMENTO JURÍDICO

El fundamento 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 nuestra legislación, tanto la fundamentación como la motivación, han sido elevadas a garantía constitucional, puesto que el artículo 16 constitucional establece que todo acto de autoridad deberá estar fundado y motivado. En consecuencia, entendemos que cualquier institución que se cree a la vida jurídica de nuestro país, debe estar Fundamentada mediante la exposición de sus justificaciones y objetivos.

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

3.3.1 Fundamento teórico doctrinal

El Juicio de Lesividad constituye una excepción a los principios característicos de régimen administrativo, en el cual la Administración 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 derechos⁷⁷. Como veo, en el ámbito del derecho administrativo, el Juicio de Lesividad rompe

⁷⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo”. 1ª ed. Tomo 3. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, Pág.69

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.

No obstante los criterios anteriores, el autor García de Enterría afirma que el proceso de lesividad se ha configurado en la esfera jurídica, gracias a una interpretación errónea de principios administrativos como el de actos propios, 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 estoy de acuerdo, pues de no darse esta excepción a los actos de autoridad, se estaría dejando en un estado de inseguridad jurídica al gobernado, que irrumpiría con el estado de derecho.

El principio de seguridad y certeza jurídica se cataloga como uno de los principios básicos del Juicio de Lesividad. Si como se ha 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 un estado de subordinación con respecto a la autoridad, sus derechos siempre deberán quedar inviolables.

Otro de los principios que fundamentan la institución del Juicio de Lesividad es el de garantía de audiencia. Dicho principio se encuentra consignado 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.

En las líneas anteriores, fue comprobado que el Juicio de Lesividad es respaldado por fundamento doctrinal.

3.3.2 Fundamento legal

Siguiendo con los requisitos de legalidad, como son la fundamentación y motivación, que nuestra Carga Magna estipula para toda institución jurídica, ahora analizaremos el fundamento del Juicio de Lesividad con respecto a sus bases legales.

Para tal efecto, estudiaremos la ubicación del Juicio de Lesividad en los diferentes ordenamientos que conforman al Sistema Jurídico Mexicano.

3.3.3 Constitucional

En primer término decidimos considerar el fundamento constitucional, en atención a que la Constitución Política de nuestro país es la ley fundamental bajo la cual gira todo ordenamiento legal vigente. Si bien es cierto que el Juicio de Lesividad como tal, no se encuentra establecido en nuestra Constitución, estimo pertinente considerar el fundamento constitucional del procedimiento contencioso administrativo, toda vez que el Juicio de Lesividad, como ha quedado claro – forma parte de dicho procedimiento.

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

...”Art. 73 El Congreso tiene facultad:

...XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso - administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;...”

Como es posible ver, en esta fracción se hace referencia de manera genérica a las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, por lo que podría encuadrar aquí al Juicio de Lesividad.

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

...”Art.104 Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

...I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;”...

Con estas disposiciones se fundamenta totalmente el proceso contencioso administrativo del cual emana el juicio de lesividad, dejando de lado las críticas de inconstitucionalidad de las que fue objeto en sus inicios. Esta aclaración me parece importante, pues no podría realizar un estudio a fondo sobre una institución que fuera cuestionada por su constitucionalidad.

3.3.4 Código Fiscal de la Federación

El Código Fiscal de la Federación es el ordenamiento que regula de manera especial al procedimiento contencioso administrativo. Por tal motivo, es también la ley que adopta y regula específicamente al Juicio de Lesividad, aunque

haciéndolo de una manera sucinta. Durante el capítulo I de este trabajo, observamos que el Juicio de Lesividad existe desde la creación del propio Código Fiscal, y lo ha acompañado a lo largo de todas sus modificaciones.

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

Artículo 34. Las autoridades fiscales sólo estarán obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente.

La autoridad quedará obligada a aplicar los criterios contenidos en la contestación a la consulta de que se trate, siempre que se cumpla con lo siguiente:

I. Que la consulta comprenda los antecedentes y circunstancias necesarias para que la autoridad se pueda pronunciar al respecto.

II. Que los antecedentes y circunstancias que originen la consulta no se hubieren modificado posteriormente a su presentación ante la autoridad.

III. Que la consulta se formule antes de que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación respecto de las situaciones reales y concretas a que se refiere la consulta

En la actualidad, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación consagra la institución del Juicio de Lesividad, traduciéndose como el principal fundamento legal que respalda y da vigencia a este juicio.

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

...”Art. 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, me la da la exposición de motivos del Código Fiscal de 1938, la cual al igual que la redacción del mismo artículo, continuó a lo largo de sus sucesores. La exposición de motivos indicaba lo siguiente:

“En materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetara el interés público y se le hará prevalecer si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse, la ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la administración pública o,

inclusive, del Congreso de la Unión, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.”

Dentro del título I de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual regula particularmente al procedimiento contencioso administrativo, encontramos otros artículos que se refieren de manera indirecta al Juicio de Lesividad. El de mayor importancia es el artículo 13, mismo que se refiere a la oportunidad que tienen las partes para presentar la demanda.

Dicho artículo hace referencia al Juicio de Lesividad en los siguientes términos:

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

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.

La intención de citar este artículo es confirmar la reglamentación que hace la LFPCA, tanto en su parte general como especial, del Juicio de Lesividad.

Con respecto a la LFPCA, puedo concluir que, no obstante ser el principal fundamento del Juicio de Lesividad, las disposiciones que hacen referencia a él son mínimas y poco específicas. Si bien es cierto que la Ley mencionada aludida en su artículo 1º estipula que se aplicará supletoriamente a la materia fiscal el código federal de procedimientos civiles, sería más adecuado que siendo el Juicio de Lesividad un procedimiento contencioso administrativo especial, se regulara más en detalle en dicho Código Tributario. De ahí que los estudios realizados sobre el tema en particular sean muy escasos, pues la misma ley no da mucho material con el cual establecer críticas o posiciones.

3.3.3 Legislación general

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

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

“Art. 11 El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

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

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

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

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

Finalmente, me parece importante hacer referencia a las leyes específicas de cada materia, a las que hacía alusión la LFPA. El catalogo de leyes de carácter o naturaleza administrativa es muy amplió, por lo que sólo me referiré a la Ley Aduanera como un mero ejemplo de que también las leyes de aplicación general se refieren de una u otra manera al Juicio de Lesividad.

El artículo 48 de la Ley Aduanera se refiere al procedimiento que deberá seguir la autoridad, cuando intente hacer nula la resolución afirmativa que se

origine por no dar respuesta en tiempo a una consulta. Dicho numeral en sus párrafos cuarto y quinto, señala:

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

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.

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 causas o motivos, que en este caso argumenta la Autoridad para interponer el Juicio de Lesividad. Tomando en cuenta que el mencionado juicio forma parte del procedimiento contencioso administrativo, consecuentemente, me encuentro con que los presupuestos de procedencia se relacionan directamente con los actos administrativos emitidos por la autoridad.

Es claro que el medio con que cuenta la autoridad administrativa para realizar sus funciones e interactuar con los gobernados, es la emisión de actos

administrativos⁷⁸, pudiendo ser de diferentes clases como instrumentales, definitivos, declarativos y ejecutivos⁷⁹15. 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, los presupuestos básicos para que se pueda iniciar el juicio de lesividad, quedando confirmado con lo dispuesto por 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 resoluciones favorables.

3.4.1 Resolución favorable

La resolución favorable a un administrado es el presupuesto esencial del Juicio de Lesividad. Una resolución administrativa (favorable en este caso) es un acto administrativo que define o da certeza a una situación legal o administrativa a través del mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas⁸⁰. Una de las características especiales de las resoluciones administrativas es la presunción de legalidad con que cuentan, según lo dispone el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, 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.

⁷⁸ 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. Gascón y Marín.

⁷⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. 23ª ED. Porrúa. México, 2001. Pág. 245-248

⁸⁰ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Diccionario de derecho administrativo. 1ª ed. Porrúa. México, 2003, Pág. 235

La resolución favorable al administrado tiene como origen diversos supuestos. Para esclarecer dichos supuestos, debemos tomar en cuenta las diferentes actividades de la Administración en las que pudiéramos encontrar 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, contenido en el artículo 14 de la LFPA. 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.

Así lo establece la tesis IV-P-2aS-90 visible en la R.T.F.F., No.9, Abril 1999, página 99 que dice:

***JUICIO DE LESIVIDAD.- SU PROCEDENCIA.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, de donde se desprende que cuando la autoridad promueva este tipo de juicios (de lesividad) deberá cumplir con todos los requisitos de procedibilidad de la demanda previstos en los artículos 208 y 209 del citado Código; y el contribuyente, que en el caso tiene el carácter de demandado, podrá oponer las excepciones y defensas establecidas en dicho ordenamiento legal. Cuando se ha iniciado el juicio y la demandada en su contestación plantea el sobreseimiento del mismo, argumentando que la resolución impugnada no tiene el carácter de favorable, porque en la misma se le determinó un crédito fiscal que se vio obligada a enterar, la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del asunto, deberá declarar infundada la causal de improcedencia, toda vez que cuando la autoridad promueve Juicio de Lesividad en contra de una resolución que*

en alguna forma implique un beneficio indebido al contribuyente, aunque en ella se le haya determinado un crédito fiscal, no procede el sobreseimiento del juicio, ya que previamente a determinar si la resolución impugnada resulta favorable al particular, deberán analizarse los conceptos de impugnación planteados por la autoridad, y con base en ese estudio, determinar si procede declarar la validez o la nulidad de dicha resolución. (11)

Juicio No. 100(14)93/98/806/97.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 1° de diciembre de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Dr. Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. José Antonio Rodríguez Martínez. (Tesis aprobada en sesión de 28 de enero de 1999)

2. Las consultas realizadas por los administrados a la Autoridad, contenida en el artículo 34 del CFF, y otras leyes especiales.

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. Al respecto es aplicable el precedente III-PS-II-153, visible en la R.T.F.F., No.121, Enero 1998, página 13, que señala:

RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR.- NO PROCEDE SU MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA ACLARACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD.-Las autoridades administrativas no pueden revocar las resoluciones favorables a un particular, sino a través del juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo anterior, si con motivo de la interposición de un recurso de revocación, la resolución en sus puntos resolutivos es favorable a los intereses del recurrente en contradicción a su parte considerativa, con ello se crea un derecho a favor del particular, por lo que se hace menester la interposición

del juicio de lesividad para modificar la incongruencia o error en que hubiese incurrido la autoridad. (2)

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-586/96/11901/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 29 de abril de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez. (Tesis aprobada en sesión de 19 de junio de 1997)

4. La afirmativa ficta que excepcionalmente se da en algunas materias, como la contenida en el artículo 48 de la LA.

En relación a la resolución favorable, presupuesto esencial del Juicio de Lesividad y del cual hace referencia el CFF, el mismo código 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 hablo 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.

Para entender mejor el alcance que tiene este artículo, citamos la tesis III-TAS-II-3 visible en la R.T.F.F., No. 101, mayo 1996, página 15, que sostiene:

RESOLUCION FAVORABLE.- CASO EN QUE NO ES APLICABLE LA EXCEPCION ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 22, SEXTO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Si bien es cierto que en términos del

artículo 22, sexto párrafo, del Código Fiscal de la Federación, cuando las autoridades procedan a la devolución de una cantidad señalada como saldo a favor por los contribuyentes, sin que medie mayor trámite que la simple comprobación de que se efectuaron los pagos, la orden de devolución no implica la existencia de una resolución favorable; no se está dentro de tal excepción y sí se trata de resolución favorable, cuando la autoridad se pronuncia sobre el régimen fiscal aplicable al contribuyente y concede la devolución del impuesto por considerar que no es causante del mismo. En consecuencia, si con posterioridad la autoridad estima que fue errónea tal devolución, porque sí se causaba el impuesto, debe acudir al Juicio de Lesividad para anular la resolución favorable. (1)

Juicio de Nulidad No. 100(14)591/94/694/94.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 27 de febrero de 1996, por mayoría de 3 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Concepción Martínez Godínez. (Tesis aprobada en sesión de 5 de marzo de 1996)

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:

Que sea emitida por una autoridad administrativa. Es un requisito indispensable el hecho de que sea emitida por una autoridad administrativa, pues su fundamento lo encontramos solamente en leyes de carácter administrativo, y de lo contrario sería objeto de un juicio de distinta naturaleza.

- a) **Por escrito.** De la lectura de los artículos 36, 202 fracción XI y 208 del CFF, interpretamos 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, como menciona Esquivel Vázquez, es 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, dicha resolución no constará por escrito.

- b) **Individualizada o colectiva.** 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 CFF, mismo que establece que sólo las resoluciones de carácter individual podrán ser impugnadas ante el TFJFA.

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

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES. SÓLO BENEFICIAN AL PARTICULAR QUE LAS GESTIONÓ. *La resolución de la autoridad hacendaria que autoriza la devolución de numerario a un contribuyente por concepto de saldo a favor de un determinado impuesto, no puede servir de base para declarar la nulidad de la que negó la devolución a un distinto contribuyente que se encuentra en la misma hipótesis y en idénticas circunstancias que el primero, pues el Código Fiscal de la Federación nada previene sobre el particular, ni podría ubicarse el caso en la hipótesis a que se contrae el artículo 34 del citado ordenamiento legal, puesto que de acuerdo a ese dispositivo, la resolución por escrito favorable de las autoridades fiscales sólo beneficia a quien la gestionó pero no a personas distintas, y la sentencia que en un juicio de nulidad estime lo*

contrario causa agravio a la autoridad administrativa emisora de la resolución impugnada en el juicio de nulidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 39/92. Subprocurador Fiscal Regional del Noreste de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Juan Manuel Rodríguez Gámez.

d) Deduzca una pretensión del interesado. En este caso, es requisito que la resolución favorable se haya dado con motivo de la pretensión del particular, no importando cual de las causas que 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 da a entender que el vicio contenido en una resolución favorable, deberá ser de fondo para poder ser debatida.

Confirma lo anterior, el precedente II-TASS-5027 visible en la R.T.F.F., Año V. No. 42, Junio de 1983, que señala:

RESOLUCION 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.- El artículo 94 del Código Fiscal de la Federación establece el principio general de que las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas, y que para obtener la nulificación de dichas resoluciones será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Esa norma es válida aunque la autoridad que dicte la resolución que

favorece al particular sea incompetente, porque el artículo 94 en cita no hace distinción alguno respecto de las resoluciones que autoridades incompetentes y que favorezcan a particulares, y si la autoridad administrativa pretende desconocer dicha resolución, incurre en violación del precepto de referencia. Lo anterior se corrobora la exposición de motivos de la iniciativa del Código Fiscal de la Federación vigente en la época en que se dictó la resolución favorable, que al hacer referencia a su artículo 94 dice, "El principio de que las resoluciones favorables a los particulares, aun cuando estén viciadas de nulidad, no podrán revocarse o nulificarse por la administración, ha quedado consagrado expresamente de acuerdo con la doctrina y con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Por lo tanto, la resolución dictada en favor del causante sólo es anulable en el juicio que al efecto se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como lo señala el artículo 94 del ordenamiento tributario federal. (57)

Revisión No. 813/81.- Resuelta en sesión de 14 de junio de 1983, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Francisco de Jesús Arreola Chávez.

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, se piensa que el único aspecto por el cual debemos considerar que una resolución es lesiva a la Administración, es el económico, lo cual es incorrecto. La doctrina ha manifestado que el objeto material del Juicio de Lesividad no sólo son las resoluciones que causen una lesión económica a la Administración, sino que también las que le causen una

lesión jurídica⁸¹. 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, etc. 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.

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

“En casi todos estos casos, lo que se aprecia primeramente no es, la existencia de un derecho subjetivo, que aquí suele faltar, sino la vulneración de la norma; en vez de “vulneración de derecho”, de “derechos del Estado”, etc., el T.S. en la mayor parte de sus resoluciones recaídas en procesos de lesividad, habla de “quebrantamiento de la norma”, de “infracción del Derecho”; de resoluciones contrarias a la ley, de la legalidad o ilegalidad de las resoluciones, de quebrantamiento de normas de imperativa observancia, lo que supone en realidad el quebrantamiento del Derecho subjetivo.”⁸²

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 en palabras del autor Margáin Manautou 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 momento en que la administración solicite

⁸¹ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 71

⁸² GUAITA, Aurelio. El proceso de administrativo de lesividad. op. cit. Pág. 51 – 52

su nulidad, deberá reclamar tanto la resolución original como las posteriores que habían ratificado a ésta⁸³.

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

Tercera Época, Primera Sala Regional Centro, R.T.F.F., Año III. No. 35, Noviembre 1990, Tesis: II-PSR-XI-27, página 58.

RESOLUCION FAVORABLE EN MATERIA FISCAL.- SU AMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ.- *Tienen el carácter de resolución favorable al contribuyente, la que le otorga una exención de impuesto, con apoyo en la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles, pero lo pierde si con posterioridad se expide otra ley reguladora del mismo impuesto en la que no se prevenga igual situación de exención. No está obligada la autoridad, en consecuencia, a demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por no ser ya una resolución favorable. (2)*

Juicio No. 478/88.- Sentencia de 13 de marzo de 1990, por unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Lorenzo Javier Gómez Torres.- Secretaria: Lic. Nora Elizabeth Urby Genel.

3.5 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Otra de las condiciones con que debe cumplir una resolución favorable para ser impugnada a través del Juicio de Lesividad, es que sea materia de la

⁸³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 457 -458

competencia del TFJFA. Este requisito se sustenta en el artículo 11 de la LOTFJFA, pues en su penúltimo párrafo establece el TFJFA 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. En atención a lo anterior, es necesario citar cuáles son las materias en las que exclusivamente las resoluciones favorables podrían ser impugnadas por la Autoridad.

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

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.*
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.*
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.*
- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

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

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

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

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

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

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Por último y después de analizar a fondo lo que conlleva a una resolución favorable, creo necesario expresar un criterio extraordinario sobre ésta. A mi consideración la resolución favorable indispensable para iniciar el Juicio de Lesividad marca una excepción al principio de definitividad que debe revestir a las resoluciones que se impugnan ante el TFJFA. El artículo 11 de la LOTFJFA

señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, lo que en la especie no acontece. Por una parte la resolución favorable es una figura atípica que el legislador no ha considerado y por ello 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 clásicos que así lo consideran, podría decir que el recursos administrativo al que se podrían someter las resoluciones favorables sería al propio Juicio de Lesividad (entendido como una faceta del juicio de nulidad). En consecuencia, por lo antes dicho, menos es de esperarse que la ley contemplara optativamente la interposición de un recurso en contra de una resolución favorable. En conclusión, consideramos adecuado el señalar que las resoluciones favorables al particular que emiten las autoridades, no se han regulado a fondo, por lo que constituye una excepción a la definitividad que deben tener las resoluciones que son objeto de litis en el TFJFA. Por el contrario, una resolución que fue emitida favorablemente al particular, no tendrá el carácter de definitiva hasta en tanto no sea reconocida como válida por una sentencia del TFJFA, o en su defecto haya precluído el derecho de las autoridades para acudir a juicio.

3.6 LAS PARTES EN EL PROCESO

Cuando hablo de la naturaleza jurídica del Juicio de Lesividad, dejo en claro que es un proceso 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. Para Margáin Manautou hablar de 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 realizado de manera normal.⁸⁴

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 dos partes más que debido a las características del propio juicio, justifican su existencia.

3.6.1 El Juzgador

Nemo iudex in re propria⁸⁵. El juzgador es uno de los sujetos principales de la relación jurídica procesal, con la diferencia de que no podría tener interés jurídico en la controversia debiendo ser imparcial. El juzgador se traduce en un sentido objetivo como el órgano jurisdiccional que es competente para conocer de un determinado asunto. En el Sistema Jurídico, el órgano jurisdiccional competente para conocer del procedimiento contencioso administrativo, y por tanto del Juicio de Lesividad, es el TFJFA. Dicho Tribunal mediante los Magistrados que integran las diversas Salas Regionales y Metropolitanas, tendrán la encomienda de instruir y sentenciar los juicios de lesividad que se sometan a su conocimiento.

3.6.2 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

⁸⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 454

⁸⁵ No se debe ser juez en causa propia

interés a su contraparte. Excepcionalmente, en el proceso de lesividad la figura del demandante recae en la Autoridad Administrativa, pues pretende que una resolución favorable que emitió con anterioridad, sea anulada. A criterio de la doctrina, ésta es una de las características que ocasionan el hecho de que se denomine a este juicio, de manera distinta que al juicio de lesividad, siendo que ambos son de igual naturaleza y procedimiento.

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

3.6.3 El Demandado

En el Juicio de Lesividad la parte demandada es el administrado. El artículo 198 del CFF se refiere a las partes que intervienen en el procedimiento contencioso administrativo, el cual señala expresamente que los demandados serán:

Art. 198 Son partes en el juicio contencioso administrativo:

...

III. Los demandados. Tendrán ese carácter:

...

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la Autoridad Administrativa.

Es por ello que en el Juicio de Lesividad, recaerá en el particular la carga procesal de oponer sus excepciones y defensas a las pretensiones del demandante, que en la especie consistirá en demostrar 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.

3.6.4 Tercero Coadyuvante

Cuando hablo de terceros, hago 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, cuando hablo de este tipo de personas, en atención a la trascendencia que podría tener su participación, en la solución del asunto.

Anteriormente 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 parte procesal fue derogada del CFF con la reforma del 5 de enero de 1988.⁸⁶

En la actualidad, la fracción IV del artículo 3º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece que tendrá la calidad de parte el tercero que tenga un derecho incompatible en la pretensión del demandante. No obstante, la redacción de esta fracción, interpretamos que la intención del legislador fue dejar de manera genérica la figura del tercero, pues la lectura del artículo 18 así lo confirma.

En ese mismo orden de ideas, Margáin Manautou señala que las principales diferencias que existen entre el tercero y el coadyuvante son las siguientes:

⁸⁶ VAZQUEZ ALFARO, José. “Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano”. 1ª ed. UNAM. México, 1991. Pág., 168

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

3.6.5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Independientemente de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte por haber emitido la resolución, alguno de sus órganos, también lo será cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

La inclusión de dicha Secretaría como parte en el juicio obedece a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus actividades, por lo que siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia de la Administración Pública Federal encargada del cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, es indiscutible que cuando se controvierten resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que se anule la resolución controvertida.

Cabe señalar que el interés fiscal de la Federación no implica sólo lo concerniente a los ingresos que percibe el Estado denominados de acuerdo con el CFF como contribuciones, impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, sino que tal interés se refiere a todos

aquellos ingresos que el Estado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público, sean contribuciones o no.⁸⁷

El fundamento del criterio anterior, lo encontramos tanto en la fracción III del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como en la fracción III del artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, pues el SAT es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargado de los asuntos fiscales que deba conocer dicha Secretaría.

3.7 CARACTERÍSTICAS DE LA SENTENCIA

La sentencia constituye el acto procesal con el que se da fin al proceso, resolviendo de fondo el asunto controvertido. El Juicio de Lesividad no es la excepción, y deberá ser concluido con la emisión de una sentencia que siguiendo los requisitos de legalidad del artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, resuelva en definitiva la resolución controvertida.⁸⁸ Para ello, el Magistrado instructor estudiara a fondo las causales de nulidad que se consideran en el artículo 51 del mismo código, para definir cual de ellas se estará actualizando en la resolución favorable controvertida para declarar su nulidad, o de lo contrario confirmar su validez. En este sentido, nuevamente me encuentro con situaciones especiales que debido a la complejidad del Juicio de Lesividad, vienen a transformar el procedimiento contencioso administrativo. Por tal motivo, es necesario detallar el estudio de las causales de nulidad y en los efectos de la sentencia.

⁸⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 87

⁸⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 211

3.7.1 Causales de nulidad

El artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala que las sentencias que dicte el TFJFA declararan que una resolución administrativa es ilegal, cuando se demuestren las siguientes causas:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En líneas anteriores es visto como la autoridad administrativa al momento de intentar la anulación de alguna de sus resoluciones, sólo podría alegar conceptos de anulación que intenten demostrar la ilegalidad de la resolución favorable en cuanto al fondo. En caso contrario, el TFJFA en atención a los precedentes y tesis existentes, deberá desestimar dichos conceptos. En consecuencia, para efectos del Juicio de Lesividad no se consideraran causales de nulidad, los supuestos incluidos en las fracciones II y III antes citadas, pues no son vicios que afecten de fondo a una resolución, además de que el artículo 52 del Código aludido, en su último párrafo señala que las causales

mencionadas tendrán como consecuencia una nulidad para efectos, lo que en la especie no puede suceder.⁸⁹

En cambio, las causales de nulidad que si son efectivas para efectos del Juicio de Lesividad, son las correspondientes a las fracciones I, IV y V del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, pues éstas si inciden en el fondo de las resoluciones.

Con respecto a la fracción primera, el requisito de que la autoridad fuere incompetente para dictar la resolución debe consistir en que la autoridad que lo emitió, realmente carezca de facultades para emitir dicho acto y que se advierta plenamente. En caso contrario, esta causal no sería suficiente para dictar la anulación de la resolución favorable.⁹⁰

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

La fracción V establece que se podrá decretar la nulidad de las resoluciones, si se demuestra que fueron emitidas a consecuencia del indebido

⁸⁹ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”. 1ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 93

⁹⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”. 11ª ed. Porrúa. México, 2002. Pág., 367

ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad. Doctrinalmente a esta causal se le denomina desvío de poder, la cual se fundamenta en tres posibles causas: un fin personal, la finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros o con la finalidad de favorecer a la Administración Pública. Lo anterior se suscita debido a que en esta causal se contemplan las facultades discrecionales de la autoridad, lo que no implica que realicen sus actividades de forma arbitraria; por tal motivo la actividad discrecional, como toda actividad administrativa debe desarrollarse conforme a derecho.⁹¹ Ejemplo de este supuesto sería que la autoridad al condonar una sanción, discrecionalmente también condonara del pago de la contribución al particular.

3.7.2 Efectos de la sentencia

El efecto primordial de la sentencia coincide con el fin que buscan las autoridades al iniciar el Juicio de Lesividad, el cual considero que es la anulación de la resolución favorable. Lo antes dicho obedece a que como claramente señalo con anterioridad la única manera en que la autoridad puede anular sus propias decisiones es sometiéndolas al conocimiento del TFJFA como claramente lo dispone la tesis II- TASS-8423 visible en la R.T.F.F., No. 74, Febrero 1986, página 714, que textualmente señala:

RESOLUCION FAVORABLE AL PARTICULAR.- NO PUEDE REVOCARLA LA AUTORIDAD.- *El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación establece que las resoluciones administrativas de carácter individual favorable a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio seguido por las autoridades fiscales. De lo anterior se infiere que las resoluciones favorables al particular surten todos sus efectos y deben ser acatadas por las autoridades hasta en tanto no sean declaradas ilegales*

⁹¹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. 6ª ed. Porrúa. México, 2000. Pág., 247

por el Tribunal Fiscal de la Federación, aún cuando no hubieren sido dictadas conforme a los ordenamientos legales aplicables al caso, pues precisamente por esta razón deben ser impugnadas por la autoridad fiscal, para que se declare su nulidad. (85)

Revisión No. 2223/84.- Resuelta en sesión de 27 de febrero de 1986, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Antonio Jáuregui Zárate.

No obstante la aseveración anterior, la sentencia que culmina con el proceso de lesividad puede tener otros efectos. El artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que las sentencias emitidas por el TFJFA podrá tener los siguientes efectos:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

V. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II

y

III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

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

En conclusión, observo que los efectos de la sentencia en un Juicio de Lesividad, son los mismos que tiene una sentencia en un juicio de nulidad común.

Nuevamente se hace evidente el vacío que invade a la ley con respecto a la reglamentación específica que debiera hacerse sobre este juicio especial, provocando que se sigan los mismos criterios para calificar las causales de nulidad tanto para el Juicio de Lesividad como para el juicio de nulidad. La única distinción que es necesario hacer, es que la nulidad para efectos que contempla el último párrafo de este numeral, no puede ser declarada a través de una sentencia del juicio que refiero, pues las causales de nulidad en las que se

sustenta, pues no pueden ser alegadas como causa para anular una resolución favorable al administrado.

3.8 La Inconstitucionalidad de la Retroactiva Aplicación de Sentencias en el Juicio de Lesividad

Ahora bien, con la intención de crear un contexto amplio sobre mi juicio personal en el tema, y poder precisar así mi intención a manera de conclusión sobre la investigación y el subtema a analizar, planteo a continuación, los motivos legales y razonamientos personales que sostengo con mi personal punto de vista sobre La Inconstitucionalidad de la Retroactiva Aplicación de Sentencias en el Juicio de Lesividad, por lo que progresivamente y de manera clara expongo lo siguiente:

Primeramente en el sentido progresivo del tema, hablaré de la Inconstitucionalidad, siendo necesario para ello mencionar que es posible definirla, según el concepto generado por la Corte, *“como la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional por una parte, y la Constitución por otro”...*; siendo en este sentido la interpretación que tengo como inconstitucionalidad, y defino así la contradicción de una ley contra la Constitución como ley suprema, siendo ahora estoy claro de mi intención, y subrayo que literalmente la ley en el párrafo señalado de inconstitucional, menciona lo siguiente:

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

I, II,...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”⁹²....*

Es posible observar que en el texto de la ley en la fracción relacionada con la presentación de la demanda en el supuesto de que la autoridad impugne una resolución favorable a un particular, y ésta resolución le sea desfavorable al contribuyente, en ese sentido se retrotraerán los efectos de la sentencia, cinco años anteriores a la presentación de dicha demanda, cuando afecte al particular; y dado este razonamiento es que insisto en la contradicción que existe de este precepto legal, en relación a lo dispuesto por el orden constitucional que emana del artículo 14, que a letra dice lo siguiente:

...”Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”...⁹³

Siendo mas que preciso el sentido que la constitución en su artículo 14 menciona sobre la restricción legal que se dicta sobre la retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, es que considero contradictorio, y de inconstitucional lo establecido en el artículo 13 de la LFPCA en su fracción III, misma que en su literalidad integra en contenido la disposición siguiente:..., *“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”...*; disposición legal que reitero, concede la facultad a la autoridad para aplicar en perjuicio del contribuyente y retroactivamente los efectos que dicte la sentencia en el juicio de Lesividad, y consecuentemente el daño y perjuicio al

⁹² Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

contribuyente se ve en la severa aplicación de la sentencia, que desfavorablemente le conlleva la actualización de los supuestos derechos omitidos impugnados por la autoridad, recargos y multas que resulten de cinco años anteriores a la presentación de la demanda hasta el momento en que liquide el procedimiento que corresponda para su cobro. Circunstancia que legal y económicamente genera un daño de consideradas dimensiones para el particular o contribuyente víctima de esta arbitraria aplicación jurídica, circunstancia por la cual me vi en la necesidad de estudiar el tema que fue revisado exhaustivamente con anterioridad y que por lo mismo es preciso mencionar como conclusión a continuación.

CAPITULO IV

CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

Ahora bien con la intención de concluir el presente trabajo de tesis he decidido invertir la información creada para así poder recabar brevemente un recuento de lo ya planteado durante la investigación y así dar una conclusión sobre la pretensión de mi tema que hasta este momento sostengo, y es en este capítulo donde podré dar a conocer mi punto de vista de manera precisa y breve.

Puedo concluir que a lo largo de esta investigación, he podido satisfacer todas las expectativas que propuse desde un inicio. A través del estudio de los antecedentes, conceptos, marco teórico y demás elementos que dan pauta al tema, pude conocer y entender en gran medida la interesante institución del Juicio de Lesividad y el contexto en que se fundamenta, como lo es el Procedimiento Contencioso Administrativo o Juicio Fiscal.

Si bien es cierto que la información y las obras sobre este tema no son comunes y que el proceso de recopilación de la misma no fue sencilla, con el apoyo de fuentes y libros especializados proporcionado por expertos y la oportunidad de charlar con algunos maestros destacados y conocedores en el tema del procedimiento contencioso administrativo, finalmente la investigación termina para llegar a este momento con ideas concretas que me permite concluirla con algunas afirmaciones finales que a continuación mencionare.

El Juicio de Lesividad aparece, en la vida jurídica de nuestro país, hasta la segunda época del procedimiento contencioso administrativo. Fue hasta la Ley de Justicia Administrativa de 1936, cuando es adoptado el procedimiento por el cual una autoridad podía intentar revocar una resolución mediante la interposición de un juicio, considerándose desde ese momento un procedimiento contencioso

administrativo especial, debido a los elementos y derechos específicos que involucra.

Mediante el segundo capítulo, fui testigo de cómo ha ido evolucionando el procedimiento contencioso administrativo y por ende el Juicio de Lesividad en la codificación mexicana, observando que desde su aparición no ha sufrido ninguna modificación substancial. De igual manera, pude concluir que la reglamentación que la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo al igual que las anteriores legislaciones que preceden a esta ley en la materia de estudio, como lo es el Código Fiscal de la Federación, hacen sobre el Juicio de Lesividad es mínima, por lo que casi en la totalidad de su substanciación se rige por el procedimiento contencioso administrativo ordinario, haciendo la distinción de que la substanciación del Juicio de Lesividad será menor a la del juicio de nulidad, toda vez que en el primero no se configura la ampliación de demanda, situación que se reflejará en la más rápida conclusión del mismo.

En el entendido de que el Juicio de Lesividad era un procedimiento contencioso administrativo especial y que por tanto su nombre es producto de la doctrina en su papel de fuente formal del derecho, me di a la tarea de analizar los elementos que le daban tal característica. En consecuencia, deduje que el proceso de lesividad supone inevitablemente la existencia de tres elementos: un proceso contencioso administrativo especial, la existencia de un acto administrativo lesivo a la misma autoridad y la intención de que se nulifique o revoque dicho acto; sin los cuales no tendría razón de ser. Además, llegué a la conclusión de que la procedencia y el éxito ante los tribunales, depende de la carga que tendrá la autoridad de demostrar fehacientemente la lesividad de sus actos, pues de lo contrario estaría condenado a su desechamiento.

Finalmente, al sintetizar a los diversos autores estudiados, preciso que el Juicio de Lesividad se define como el procedimiento contencioso administrativo especial,

por medio del cual la autoridad administrativa somete al órgano jurisdiccional competente, el estudio de una resolución favorable al administrado, que fue emitida erróneamente con anterioridad, con la intención de que ésta sea anulada o modificada.

Y así con lo ya analizado durante la investigación y una vez que he satisfecho detalladamente cada uno de los apartados que formaron este trabajo de investigación, puedo llegar a aseverar de manera fundada y motivada lo siguiente.

En efecto, al final del texto de la tercera fracción del artículo 13 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, referente a la precisión que hace sobre los efectos de la sentencia en el supuesto de esta fracción, y en donde se da la oportunidad concedida a las autoridades para presentar el “Juicio de Lesividad”, es inconstitucional en virtud de que al violentar los principios de seguridad jurídica, de retroactividad de la ley, legalidad, principio de igualdad y equidad de las partes en el proceso, principios fundados principalmente dentro de las garantías 14 y 16 Constitucionales, es que genera entonces en el particular un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica. E incluso de indefensión al particular, ya que agotando el Juicio de Lesividad el contribuyente demandado sobre quien recae la sentencia, no podrá defender su capacidad Legal de ejercicio, ya que se verá limitado jurídicamente hablando por los efectos que en sentencia están previstos en la fracción mencionada.

Por tal motivo, puedo afirmar que existe una contradicción de motivos y carencia relacionada de fundamentación y motivación del término consignado en el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo que tendría un argumento sustentado para solicitar su inconstitucionalidad.

Siguiendo el mismo orden de ideas, llego a concretar por qué considero inconstitucional 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, mismos plazo de la autoridad para iniciar el Juicio de Lesividad. Una vez estudiados detalladamente los principios que en mi opinión se involucraban con dicha inconstitucionalidad, puedo dividir este vicio en dos partes: las causas y los efectos.

En primer lugar, creo que la inconstitucionalidad expresada aquí, se debe a la contradicción y violación que el artículo 13 en su tercer párrafo, expresa en relación a los principios de seguridad jurídica, de retroactividad de la ley, legalidad, igualdad y equidad de las partes en el proceso, pues no se esta haciendo una valoración en la oportunidad que se le da a ambas para acudir a juicio y sobre todo se rompe con la legalidad y Derecho con que se ha intentado dotar al contribuyente y particular a lo largo de la historia legal de México, sobre todo con la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio del contribuyente, quedando claro de que así existe desventaja al particular y sin defensa alguna.

En segundo término, considero que los efectos de la violación anterior, se traduce en la inseguridad e incertidumbre que ello le genera en su esfera jurídica al gobernado. Consecuentemente, llego a manifestar, como lo hice desde el comienzo, que el tercer párrafo del artículo 13 fracción III, de la multicitada Ley es inconstitucional, pues crea un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica al gobernado, al tener que esperar injustificadamente por cinco años, como limite, para que una resolución administrativa que le fue favorable, pueda considerarse como definitiva. Además de que, el particular tendrá que realizar gastos como asesoría jurídica y demás pagos costas judiciales, que el entrar a juicio suponen dentro de los efectos de dicha sentencia.

En tales circunstancias, me parece que en lo que al Juicio de Lesividad respecta, el procedimiento contencioso administrativo no está llegando a impartir justicia. Es por ello que inicie este trabajo con la idea que debemos tener de justicia administrativa, pues finalmente, en el Juicio de Lesividad podríamos no encontrarla. Lo anterior se debe a que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al aplicar lo dispuesto por una ley que se encuentra viciada por una inconstitucionalidad, estarán imposibilitados en declarar una sentencia que respete estrictamente todo lo que la justicia administrativa conlleva. No obstante, las características del Juicio de Lesividad nos llevan a afirmar que al formar parte de la Ley, debe considerarse derecho vigente, pero que en la práctica no es derecho positivo. Por lo tanto, aun cuando las posibles violaciones a las garantías de los gobernados, no son muy factibles, no debe permitirse la existencia de un precepto que en un momento dado, pudiera causar un perjuicio a la colectividad.

Por último, es importante hacer alusión al futuro que se vislumbra para el Juicio de Lesividad dentro del procedimiento contencioso administrativo. Como he mencionado ya, son pocos los estudiosos interesados en la materia por lo que los proyectos o propuestas sobre el tema en particular son nulos.

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

PROPUESTA DE TESIS

Ahora bien con el fin de complementar la firme intención de realizar un trabajo serio y de calidad que pueda trascender ante la evolución del procedimiento contencioso administrativo através del tiempo en nuestra época, y del esfuerzo conjunto con las autoridades fiscales, juristas intelectuales en la materia y nuestros representantes a través de nuestra honorable cámara de diputados, en el ejercicio de la creación de leyes y disposiciones jurídicas, así como de la implementación de criterios en nuestra reglamentación, de manera justa, equitativa, imparcial, pero sobre todo en beneficio de nuestra sociedad para poder erradicar los vicios legales entre la relación Estado y contribuyente, a fin de crear una contribución honesta, conforme a Derecho y a los principios que emanan de él.

Una vez dicha mi intención expresada anteriormente, es que propongo como resultado de la investigación realizada con en el desarrollo de la tesis, y después haber concluido que indubitablemente es inconstitucional el texto jurídico que emana del artículo 13 fracción tercera de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y que preciso a continuación literalmente.

“ARTÍCULO 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, 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.”⁹⁴

Tal y como es posible observar al final del texto de la III fracción del artículo 13 de la LFPCA, y es concluido en mi punto de vista sobre la inconstitucionalidad de éste en la aplicación retroactiva de sentencias en perjuicio del contribuyente en el Juicio de Lesividad, es que a mi juicio que propongo la derogación del texto, que precisare a continuación, y en esencia lo contenido en el numeral referido, a fin de crear una legitimación en lo que respecta en el contexto sobre los efectos de la sentencia en el Juicio de Lesividad, y su relación con la presentación de la demanda, dado que mi punto de vista influye proporcionalmente sobre las mismas posibilidades de derecho, y que considero serán justas, equitativas, proporcionales, y apegadas a Derecho constitucional como garantía del contribuyente, sin perjuicio en persona alguna, y creadoras de un Estado de Derecho en lo que respecta a la materia del tema de tesis presente. Texto que sería modificado para que quede en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, 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 **“correrán a partir de la fecha de la notificación de dicha resolución, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular”**.*

⁹⁴ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

El criterio anterior, obedece a la interpretación armónica de los artículos 52 y 13 fracciones I y II, en los que en igualdad de circunstancias, se distingue la proporcionalidad y los efectos de las sentencias administrativas, así como de mi punto de vista dada la contradicción legal e inconstitucionalidad que concluyo y existen en el artículo 13 fracción III de la LFPCA, mismo que enmarca parte del contexto legal del especial Juicio de Lesividad y sus efectos.

Finalmente, es mi intención que las ideas y propuestas de este trabajo, a través de próximos estudios de postgrado y especialidad, pueda tener incidencia en la legislación vigente en nuestro país o sea punto de partida de nuevos estudios sobre el particular, con el fin de que este esfuerzo académico no quede condenado a ser letra muerta.

BIBLIOGRAFIA

“Legislación”

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ✓ Código Fiscal de la Federación
- ✓ Ley Aduanera
- ✓ Ley de Amparo
- ✓ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
- ✓ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Doctrina”

- ✓ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis. *“Principios de Derecho Tributario”*. Editorial. LIMUSA, Pág. 27.
- ✓ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. *“El Juicio de Lesividad y otros estudios”*. 1ª Editorial. Porrúa. México, 2002. Págs. 62, 63, 64, 66, 93.
- ✓ FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José. *“Derecho Procesal”*. 1ª Edición. U.N.A.M. México 1991. Págs. 93 a 95.
- ✓ FLORES ZAVALA, Ernesto. *“Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”*. 26ª Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1985. Pág. 134.
- ✓ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *“Introducción al Estudio del Derecho”*. 50ª Edición. Editorial Porrúa. México 1999. Págs. 51 y 52.
- ✓ GONZALEZ PEREZ, Jesús. *“Procedimiento Administrativo Federal”*. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Págs. 68, 69, 88, 133.
- ✓ GUAITA, Aurelio. *“El Proceso de Lesividad”*. 3ª Edición. Editorial Bosch Casa Editorial. Barcelona 1980. Págs. 51, 52, 74.
- ✓ LUCERO ESPINOZA, Manuel. *“La Transformación del Contencioso Administrativo en México”*. Boletín mexicano de derecho comparado.

Nueva serie año XXXVI, Núm. 107, Mayo-Agosto de 2003 Págs. 743 a 757.

- ✓ LUCERO ESPINOZA, Manuel. *“Teoría y Práctica de Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”*. 6ª Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Págs. 17, 23, 25, 87, 211 y 247.
- ✓ MARGAIAN MANAUTOU, Emilio. *“De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimación”*. 11ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2002. Págs. 61, 63, 64, 69, 367, 453, 454, 457, 458.
- ✓ MARQUEZ GOMEZ, Daniel. *“Los Procedimientos Administrativo materialmente Jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública”*. 1ª Edición. U.N.A.M. México 2003. Págs. 113, 116 y 168.
- ✓ MARTIN QUERALT, Juan Et Al y Otros. *“Curso de Derecho Financiero y Tributario”*. 13ª Edición. Editoriales Tecnos. Madrid, 2002. Pág. 565.
- ✓ NAVA NEGRETE, Alfonso. *“Derecho Administrativo Mexicano”*. F.C.E. México, 1995. Págs. 297, 300, 310.
- ✓ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *“Derecho Constitucional”*. Editorial Porrúa. México 1997. Págs. 505 y 506.
- ✓ SANCHEZ LEON, Gregorio. *“Derecho Fiscal Mexicano”*. Pág. 75
- ✓ SERRA ROJAS, Andrés. *“Derecho Administrativo”*. Segundo Curso 23ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Págs. 245-248, 797, 798, 804, 831.
- ✓ SMITH, Adam. *“Investigación sobre la Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones”*. 8ª Reimpresión. Traducción de Gabriel Franco. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Págs. 726-727.
- ✓ OVALLE FAVELA, José. *“Teoría General del Proceso”*. 49ª Edición. Editorial Oxford. México, 2001. Págs. 56 y 183.
- ✓ VAZQUEZ ALFARO, José. *“Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento Mexicano”*. 1ª Edición. UNAM. México, 1991. Págs. 77, 155, 168.

“Otros”

- ✓ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH. Págs. 654 y 660.
- ✓ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Págs. 992 y 993.
- ✓ Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. 21^a Edición Tomo II. Espasa Calpe. Madrid, 2001. Págs. 211-215.
- ✓ Diccionario de Etimologías Grecolatinas. Editorial Ercules. España, 1999. Pág. 325.
- ✓ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *“Diccionario de Derecho Administrativo”*. Editorial Porrúa. México, 2003. Págs. 150, 235.
- ✓ <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/Jurisprudencia/IndexJurisprudencia.htm>
- ✓ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>