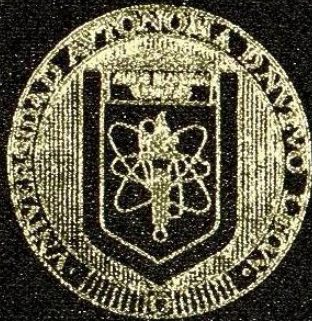


**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



**"LA INSEGURIDAD JURIDICA DEL PARTICULAR ANTE LA  
DISIGUALDAD PROCESAL QUE GENERA LA INTERPOSICION  
DEL JUICIO DE LESIVIDAD POR PARTE DE LA AUTORIDAD  
FISCAL, EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**

**POR**

**IVONNE POINSOT GARZA**

**TESIS**

**Como requisito parcial para obtener el Grado de  
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL,**

**JULIO DEL 2003**

TM

K 1

FDYC

2003

. P6



1020148542

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL



**"LA INSEGURIDAD JURIDICA DEL PARTICULAR ANTE LA  
DESIGUALDAD PROCESAL QUE GENERA LA INTERPOSICION  
DEL JUICIO DE LESIVIDAD POR PARTE DE LA AUTORIDAD  
FISCAL, EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**

**POR**

**IVONNE POINSOT GARZA**

**TESIS**

**Como requisito parcial para obtener el Grado de  
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL,**



**JULIO DEL 2003**

971987

TM

K1

FDYC

2003

.P6



FONDO  
TESIS

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL

**“LA INSEGURIDAD JURÍDICA DEL PARTICULAR ANTE LA DESIGUALDAD  
PROCESAL QUE GENERA LA INTERPOSICIÓN DEL JUICIO DE LESIVIDAD  
POR PARTE DE LA AUTORIDAD FISCAL, EN EL JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO”**

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE:

MAESTRIA EN DERECHO FISCAL

QUE PRESENTA

IVONNE POINSOT GARZA

San Nicolás de los Garza, Nuevo León a 11 de Junio de 2003.

## INDICE

Capítulo	Página :
INTRODUCCIÓN.....	iii
<b>1. GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.....</b>	<b>1</b>
1.1. La seguridad jurídica.....	1
1.2. Concepto de seguridad Jurídica.....	3
1.3. Antecedentes históricos de las Garantías de Seguridad Jurídica en México.....	10
1.4. Análisis del artículo 14 constitucional.....	16
1.4.1 Garantía de audiencia	17
1.4.2 Garantía de irretroactividad de la ley.....	31
1.4.3 La de legalidad en materia civil.....	34
1.4.4 La de legalidad en materia penal.....	38
1.5. Análisis del artículo 16 constitucional.....	39
1.5.1 Legalidad de los actos de autoridad.....	40

<b>Capítulo</b>	<b>Página :</b>
<b>2. PROCESO Y PROCESO TRIBUTARIO.....</b>	<b>56</b>
2.1. Del proceso en general.....	56
2.2. Derecho Procesal.....	60
2.3. Procedimiento y proceso tributario.....	61
2.4. Clasificación de los procedimientos administrativos.....	64
2.5. Principios constitucionales en el proceso.....	70
<b>3. EL JUICIO DE LESIVIDAD.....</b>	<b>76</b>
3.1. Juicio de Lesividad.....	76
3.2. Antecedentes en México.....	77
3.3. Naturaleza jurídica.....	92
3.4. Fundamentos jurídicos.....	95
3.5. Elementos y requisitos para su admisión y su trámite.....	108
<b>4. INCONSTITUCIONALIDAD DEL JUICIO DE LESIVIDAD.....</b>	<b>120</b>
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>vi</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>xi</b>



**AGRADECIMIENTOS:**

**A DIOS:** Por permitirme y darme la capacidad para emprender proyectos nuevos

**A GERARDO:** Por impulsarme y apoyarme para dar el último paso para concluir mis estudios

**A MIS PADRES Y HERMANAS:** Por todo lo que me han enseñado para seguir adelante.

**A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:** Por su paciencia y comprensión

**A MIS MAESTROS DE POSGRADO:** Por darme una nueva visión del Derecho.

## INTRODUCCIÓN

La Administración Pública procura ajustar sus actos o resoluciones a los ordenamientos legales en que se fundan, pero frecuentemente esos actos resultan violatorios de la Ley por interpretaciones erróneas o dolo de los funcionarios, perjudicando a los particulares y en ocasiones a la propia administración.

Frente a estos últimos casos, la doctrina es unánime en aceptar que la Administración, al igual que los particulares, deben tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir a los tribunales establecidos sean administrativos o Judiciales, a fin de lograr la nulificación de sus propias resoluciones, ya que ella por sí sola no puede nulificarla en perjuicio de los particulares.

De esta manera, como una supuesta seguridad jurídica para el particular, nace la figura jurídica en estudio. Afirmo lo anterior porque, como lo iremos viendo en el transcurso del presente estudio, resulta ser todo lo contrario, es decir, en lugar de que la legislación otorgue un beneficio de seguridad jurídica para el particular, se genera un grave estado de inseguridad Jurídica.

Se dice lo anterior porque en la práctica hemos visto que este tipo de conductas resultan ser por demás arbitrarias y, por ende, generadoras de un alto grado de inseguridad jurídica para el particular. Esto se debe a que una vez que la autoridad fiscal emite en beneficio del particular una resolución, pueden transcurrir cinco largos años para que la autoridad decida ejercer esa facultad y, por lo tanto, justifique su equivocación o simplemente que ya no quiere o desea dar al particular el beneficio otorgado.

Por tal motivo, y como más adelante analizaré, es indispensable que surja de inmediato una modificación al artículo 207 tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación, es decir, que ahora, efectivamente, en verdad, se le otorgue al particular una seguridad jurídica frente a las autoridades.

Con este estudio pretendo, básicamente, adecuar a la norma en comentario el principio de igualdad procesal entre las partes, el cual debe imperar en todos los procesos sea cual sea su índole.

Es decir, aplicando el referido principio a la materia contenciosa administrativa, se llega a la conclusión de que resulta justo y razonable que si al particular se le está otorgando un plazo de cuarenta y cinco días para interponer su demanda, también la legislación le otorgue a las autoridades fiscales el mismo plazo.

Tal vez puedan existir personas que estén en contra de dicho planteamiento, principalmente servidores públicos que representan a las autoridades fiscales, pero es tan simple como que a contrario sensu, el particular tuviera un plazo de cinco años para interponer su demanda en contra de dichos créditos Fiscales emitidos por dichas autoridades, para que los citados planteamientos contradictorios se vinieran abajo.

De acuerdo al estudio realizado, considero que esta propuesta sí otorgará al particular la seguridad jurídica que nuestra Carta Magna tutela con tanto cuidado. Esto se sustenta mediante el razonamiento de que el particular tendrá la seguridad jurídica de que las autoridades no le van a causar un perjuicio irreparable en su patrimonio y bienes jurídicos tutelados.

## **CAPÍTULO 1**

### **GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA**

#### **1.1 La seguridad jurídica**

El Estado, en ejercicio de su poder de imperio, ejercita dicho poder frente a los gobernados por conducto de sus autoridades y mediante actos que afectan la esfera jurídica de estos. Los actos de autoridad tienen como finalidad inherente imponerse a algún sujeto, ya sea persona física o persona moral, por lo que dichos actos afectan necesariamente a una o a ambas en sus múltiples derechos.

Dentro de un Estado de Derecho, esta afectación jurídica de la que estamos hablando, debe de obedecer a ciertos principios preestablecidos, llenar

ciertos requisitos, es decir, se tiene que encontrar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, pues sin observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Este conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse la actuación del Estado para producir válidamente sus efectos jurídicos. Sobre la esfera jurídica de algún gobernado, que se traducen en una serie de requisitos, elementos y condiciones, es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Estas implican el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *súmmum* de sus derechos subjetivos.

A diferencia de la obligación Estatal que se deriva de las demás garantías constitucionales, que tienen una naturaleza eminentemente negativa en la mayoría de los casos, la obligación que dimana de las garantías de seguridad jurídica, es eminentemente positiva, pues se traduce no en un mero respeto o abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias cuya observancia sea necesaria para que el acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado a que se dirija.

## 1.2 Concepto de seguridad Jurídica

Todos los días escuchamos un clamor por mayor “seguridad”, en sus diferentes acepciones. La exigencia de seguridad es propia del género humano, requerimos de certeza y estabilidad para desarrollarnos, para progresar. Sin una certeza de lo que debe y puede hacer una nación para lograr un mejor futuro, lo más probable es que fracase como tal. La seguridad, de la misma forma que la justicia, es un distintivo de la civilización.

Por lo que toca a su acepción en el campo del Derecho, diversos autores han coincidido en afirmar que uno de los más importantes fines del Estado es proporcionar a sus miembros seguridad jurídica, un valor esencial imprescindible en la vida social. Sin la presencia de éste, difícilmente se pueden realizar los restantes valores de superior jerarquía como la Justicia.

Por lo tanto, es claro que la seguridad y la justicia son valores jurídicos relacionados entre sí. Esta vinculación puede ser concebida en un marco de armonía, asumiendo al Derecho como un compromiso entre una y otra.

Para definir “seguridad” es conveniente analizar su etimología: La palabra “seguridad” proviene del latín securitas, que significa certeza; “Seguro” proviene de securus tutus, libre de riesgo, indubitable, firme. Esto nos lleva a

relacionar esta palabra con la necesidad humana de defenderse contra los elementos, contra los diversos peligros que le amenazan y aún contra sí misma.

El concepto seguridad varía según sea el tipo de peligro, el cual de alguna manera se basa en la idea de que el hombre necesita certeza de que los demás respetarán sus bienes. Esta seguridad, referente a las relaciones con los semejantes, es la que puede denominarse jurídica desde el punto de vista objetivo. La seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

De esta manera, es válido afirmar que el concepto seguridad alcanza su máxima expresión en el campo de lo jurídico, ya que es el Derecho el que normará y apuntalará esa certeza de conducta que buscan los ciudadanos.

La nota esencial de lo jurídico se encuentra precisamente en el poder coercitivo del derecho, en la posibilidad de que se imponga coactivamente el cumplimiento de la norma, aspecto del que deriva la seguridad, es decir, saber a que atenerse. Ese comportamiento podrá exigirse, aún mediante coacción, ya que la seguridad jurídica sólo puede existir cuando los preceptos que integran un determinado sistema de derecho están sustentados en un poder capaz de imponerlos, incluso por la fuerza.



En este orden de ideas, para el jurista Manuel Hallivis Pelayo la seguridad jurídica es “un valor jurídico que implica la certeza de que la conducta que la Ley regula necesariamente se deberá cumplir y de que, en caso, contrario, el Estado la hará cumplir. En todo Estado de Derecho, la seguridad jurídica se manifiesta como un medio para lograr y consolidar la justicia, la libertad y el bien común”<sup>1</sup>

El concepto de seguridad jurídica es tan amplio como normas jurídicas existan. Esto es válido para toda persona pero de primordial aplicación cuando hablamos de autoridades, puesto que, además de respetar los ordenamientos jurídicos existentes, es indispensable brindar lo necesario para su adecuada aplicación.

En estas condiciones, en un Estado en el que no hay Derecho, no existe el ordenamiento que otorga esa “seguridad”, por lo que el “Estado de Derecho” es un presupuesto básico para la seguridad jurídica.

La expresión “Estado de Derecho”, como lo señala el maestro Luis Humberto Delgadillo en su obra titulada Compendio de Derecho Administrativo,

---

<sup>1</sup> HALLIVIS PELAYO, Manuel. Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria en México. ED. Porrúa. 3ª ed. México. 1990. P. 102.

es "aquel en el que el Poder Público se encuentra sometido al derecho, a fin de lograr la justicia y seguridad, en tanto que se pretende regular la acción estatal, estableciendo sus límites mediante el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, el establecimiento de los medios idóneos para la defensa de tales derechos y los sistemas de responsabilidad patrimonial de la administración"<sup>2</sup>

La característica esencial de un Estado de Derecho es que exista un orden constitucional. Es así como, precisamente, el Derecho brinda seguridad jurídica, haciendo que sus normas sean obedecidas, si es necesario, mediante el uso de la coerción. En caso de que no se obedezca una norma, el Gobierno, como representante del Estado, en uso de facultades que el mismo orden jurídico le ha otorgado, intervendrá para que se resuelva esa tensión, reestableciendo el orden que debe existir, si es indispensable, por la vía de la coacción.

Es importante señalar que la seguridad Jurídica no sólo implica que sepamos a que atenernos respecto de los demás y cómo comportarnos con ellos, sino que, en un Estado de Derecho, que tengamos certeza de cómo actuarán con nosotros los gobernantes que hemos elegido.

---

<sup>2</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. ED. Porrúa. 1ª ed. México. 1994. p. 9.

Las autoridades realizan una serie de actos en los que se afecta la esfera jurídica de los gobernados y, en un sistema en que impera el derecho, esa afectación debe obedecer a determinados principios y llenar ciertos requisitos que implican un conjunto de condiciones previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria, para generar una afectación válida en la esfera del gobernado y constituir las garantías de seguridad jurídica.

De esta manera, la seguridad jurídica implica la certeza que tiene el individuo de que su situación legal no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y que, de ninguna manera, se encontrará sometido a arbitrariedades, pues sabe en todo momento cuáles serán sus derechos y obligaciones sin que el capricho o la parcialidad de los gobernantes le puedan ocasionar un perjuicio.

Es imposible imaginar una sociedad desarrollada en la cual sus miembros no sepan a ciencia cierta cuáles son sus derechos u obligaciones: no se puede concebir que no se encuentre explícito en normas jurídicas el comportamiento indicado de los demás hacia nuestras personas y patrimonio y, correlativamente, que conducta pueden esperar ellos de nosotros respecto de sus personas y patrimonios. Sin embargo, el aspecto donde es más relevante esta certeza, es en el comportamiento de las autoridades en relación con los particulares.

Podría pensarse que al establecer el orden jurídico como obligatoria una conducta es suficiente y que quizá con ello tendríamos seguridad jurídica, sin embargo, la obligatoriedad y la eficacia del Derecho son exigencias de la seguridad, pero insuficientes por sí solas para lograrla plenamente.

Para que ella ocurra, existen una serie de condiciones que debe satisfacer un ordenamiento para producir una efectiva seguridad jurídica, las cuales son:

- a) Inexcusabilidad u obligatoriedad absoluta de cumplimiento del Derecho
- b) Existencia de reglas de prefiguración de la licitud.
- c) Irretroactividad de los preceptos jurídicos.
- d) Existencia de normas autorreguladoras de la creación del Derecho.
- e) Vinculación del órgano público a las normas jurídicas.
- f) Reconocimiento de la fuerza de cosa juzgada.

Dichas condiciones aseguran el cumplimiento de la Ley, pero es la Ley misma la que otorga seguridad jurídica, pues su conocimiento previo permite al ciudadano prever el comportamiento de la autoridad ante una situación determinada y, con base en ello, saber cómo comportarse y tomar decisiones propias.

Por lo tanto, es claro que la seguridad jurídica contempla la posibilidad de poder prever las consecuencias y el tratamiento de las situaciones así como acciones de los ciudadanos, pudiendo anticipar cuáles serán las decisiones de la autoridad que cabrían sobre esas situaciones y acciones.

En resumen, la seguridad jurídica es un valor que implica la certeza de que la conducta que la Ley regula necesariamente se deberá cumplir y que, en caso contrario, el Estado la hará obedecer.

En todo Estado de Derecho, la seguridad jurídica se manifiesta como un medio para lograr y consolidar la justicia, la libertad, así como el bien común.

### **1.3 Antecedentes históricos de las Garantías de Seguridad Jurídica en México**

El artículo 14 constitucional es uno de los pilares sobre los que descansa el ordenamiento jurídico mexicano. No es una casualidad el que este precepto sea, junto con el artículo 16 constitucional, el más invocado en las demandas con las que se inician los juicios de amparo. En él se contienen cuatro de las más importantes garantías de seguridad jurídica: la de irretroactividad de la ley, la de audiencia, la de legalidad en materia civil y la de legalidad en materia penal.

Son cuatro garantías indispensables para dar firmeza y eficacia a los demás derechos fundamentales de la persona, establecidos en la Constitución Política así como en los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por los órganos competentes del Estado mexicano.

Estas cuatro garantías constitucionales condensan principios jurídicos esenciales que se ha conformado a través de una larga evolución. Si bien, todos encuentran antecedentes remotos, la garantía de audiencia tiene su expresión moderna en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de

1789, y en la enmienda V (aprobada en diciembre de 1791) de la Constitución Norteamericana de 1787.

En la Declaración francesa también se formulaba la garantía de legalidad tanto de manera general (la ley como expresión de la voluntad general, ante la cual todos los ciudadanos son iguales) como en relación con la materia penal en su clásica triple dimensión: *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* y *nulla poena sine indictum*. El principio de legalidad, tal como ahora lo entendemos, fue una de las grandes aportaciones del pensamiento de la Ilustración y de la Revolución Francesa.

En nuestro país el primer texto constitucional que recogió la garantía de audiencia fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y cuyo artículo 31 disponía: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente." En esta breve y precisa fórmula, el Constituyente de Apatzingán expresó el contenido esencial de esta garantía.

Con similar estilo, el artículo 19 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 estableció que ningún hombre sería juzgado sino por leyes dadas y por tribunales establecidos antes del acto por el cual se juzgue. También consignaron esta garantía las Leyes Constitucionales de la

República Mexicana del 29 de diciembre de 1836 (artículo 20, fracción V de la primera ley) y el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1824.

Pero el antecedente directo del artículo 14 proviene de la Constitución del 5 de febrero de 1857. En el proyecto de Constitución se contenían tres artículos que hacían referencia al contenido de aquél, a saber, el 40, el cual prohibía que se expidieran leyes retroactivas: el 21, que señalaba que la imposición de determinadas sanciones penales no podía hacerse sino por sentencia pronunciada según las normas así como bajo las condiciones establecidas en las leyes del país; y el 26, de contenido más amplio, que expresaba:

“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por la autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”

Sin embargo, el artículo 14, aprobado por el Constituyente de 1856 - 1857 no recogió la garantía de audiencia conforme a la tradición hispánica (al contrario de como lo hizo el Decreto Constitucional de Apatzingán, cuyo artículo 31 hemos mencionado) ni en su expresión angloamericana de debido proceso



legal, no obstante que en el proyecto del artículo 26 se percibía la influencia de la enmienda V de la Constitución Norteamericana.

En su texto definitivo no quedaron las exigencias contenidas en los proyectos de que la sentencia se pronunciará "según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país", o bien, que fuese "dictada por la autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso".

En cambio, la condición que imponía para que los tribunales sólo pudiesen juzgar y condenar con base en leyes "exactamente aplicables" al hecho o hechos objeto del proceso, fue entendida de muy diferentes maneras por los mas destacados juristas del siglo XIX. La interpretación de esta condición cobró gran relevancia porque en la propia Constitución de 1857 se consagró, a escala nacional, la institución del juicio de amparo. Este procedía, entre otros casos, contra leyes o actos de autoridad que violaran las garantías individuales. Como el artículo 14 consignaba una de las más importantes garantías individuales, su interpretación resultó determinante en la evolución del amparo.

En efecto, al establecer el Constituyente que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino

mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”, se infiere que la garantía de audiencia tiene un vasto contenido en lo que denominamos nuestro régimen de Derecho.

La concepción seguida por la tradición liberal del Constituyente de 1857 permite apreciar, como ya se mencionó, que la garantía de audiencia conlleva en sí misma diversas garantías, las cuales son:

- a) Nadie podrá ser molestado en sus bienes y derechos sin que medie juicio previo de autoridad competente, esto es, para causar una molestia al gobernado, será necesario que la autoridad tenga facultades para ello, y que se le otorgue al particular la oportunidad de defenderse.
  
- b) Que en caso de inferirse molestias al particular con motivo de un acto de autoridad, aquel pueda desahogar la garantía de audiencia ante los tribunales previamente establecidos, entendiéndose por éstos no solo al poder Judicial de la Federación, sino también a los llamados tribunales administrativos, del trabajo o del fuero común.

Así mismo, el respeto a dicha garantía deberá proveerse de los procedimientos que se sigan ante autoridades administrativas y, en caso contrario, habría elementos más que suficientes para acudir al juicio de garantías, por perpetrarse la violación en perjuicio del gobernado en la ley que rige el acto.

En lo que se refiere a la expresión “formalidades esenciales del procedimiento” se trata de un factor adicional que complementa a la garantía de audiencia. En tal supuesto, la aplicación de la ley deberá de ser estricta al caso concreto de que se trate, para evitar la existencia de vicios legales en el proceder de la autoridad, los cuales, de presentarse, serían calificados como inconstitucionales.

Así, la garantía de audiencia no puede entenderse o contemplarse como un concepto aislado, sino que reagrupa diversos derechos a favor del gobernado, generando situaciones que deberán contemplarse en su conjunto para entender desahogada tal garantía. Sus repercusiones en el mundo jurídico mexicano actual son muy amplias, a pesar de que algunos derechos que de ésta derivan han sido abundantemente superados por nuestra legislación, como sería la existencia o el establecimiento de tribunales especiales para la resolución de asuntos de orden judicial, los cuales, si bien existieron en algunos

casos en el Siglo IX, hoy resultan ser inoperantes a la luz de la Constitución en vigor<sup>3</sup>.

#### 1.4 Análisis del artículo 14 constitucional

Este precepto reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden constitucional, a tal punto, que a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho.

El artículo 14 de nuestra Constitución, es un tanto complejo, es decir, en él se implican cuatro garantías fundamentales, las cuales son indispensables para dar firmeza y eficacia a los demás derechos fundamentales de la persona establecidos en la Carta Magna. Éstas son las siguientes:

1. La de audiencia
2. La de irretroactividad de la ley
3. La de legalidad en materia civil
4. La de legalidad en materia penal

---

<sup>3</sup> H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo III, artículos 12-23, 4ª ed. México. 1994. pp. 111 a 124.

### 1.4.1 Garantía de audiencia

La garantía de audiencia es una de las más importantes dentro de cualquier régimen Jurídico, pues implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público que tiendan a privarlo de sus derechos e intereses. Esta garantía se encuentra consagrada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional que ordena:

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

De la lectura del precepto antes transcrito se desprende que el goce de la garantía de audiencia corresponde a todo sujeto como gobernado, toda vez que al hacer mención del vocablo "nadie", interpretado éste a contrario sensu, es claro que el mismo se refiere a todo gobernado. Por ello, es que los atributos accidentales de las personas no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y esta circunstancia, acorde con los principios elementales de la justicia así como del humanitarismo, hace de nuestro artículo

14 constitucional un precepto protector, no solo del mexicano, sino de cualquier hombre.

Los bienes jurídicos tutelados por esta garantía, conforme a su propia redacción, son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

La vida se ha tomado como un concepto difícil de definir, sin embargo, se ha considerado como el estado existencial del sujeto. Por ende, a través del concepto vida, la garantía de audiencia tutela, la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación, esto es, mediante ella, se protege al mismo ser humano en su sustantividad psico-física y moral como persona.

En cuanto a la libertad, esta se preserva por la garantía de audiencia como facultad genérica natural del individuo, consistente en la realización de sus fines vitales así como en la selección de medios tendientes a conseguirlos.

Como tal facultad natural ostenta variados aspectos, constitutivos cada uno de ellos de facultades o libertades específicas, podemos concluir que la garantía de audiencia se extiende a todas éstas, sin contraerse a la mera

libertad física, con estricto apego al principio jurídico que señala que “donde la ley no distingue, no hay que distinguir”.

La propiedad, que es el derecho real por excelencia, está protegida por la citada garantía en cuanto a los tres derechos subjetivos fundamentales que de ella derivan, los cuales son el uso, el disfrute y el goce de la cosa materia de la misma. Por tal motivo, las autoridades del Estado tienen prohibido por el artículo 14 constitucional privar a una persona de los bienes materia de su propiedad.

Para determinar el alcance de la tutela a la posesión, es necesario advertir que la misma puede ser originaria o derivada, atendiendo a la causa que da origen al poder fáctico que se despliega sobre un bien. Así, tenemos que el poder de hecho que se ejerce sobre una cosa necesariamente debe tener una causa, reconocer un origen. Si tal causa, por su naturaleza jurídica, es susceptible de generar para quien desempeña dicho poder fáctico cualquier derecho normalmente atribuible a la propiedad, excluyendo el que estriba en la disposición de la cosa, entonces se está en presencia de una posesión derivada. En cambio, si la causa por su misma índole imputa al que ejercita el poder de hecho, además del derecho de usar y de disfrutar del bien de que se trate, la facultad de disponer de él, el caso será de posesión originaria.

En síntesis, no distinguiendo el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, sobre si la garantía de audiencia tutela a la posesión originaria o a la posesión derivada, es lógico concluir que la misma protege a ambas.

Finalmente, es a través del concepto “derechos” como la garantía de audiencia adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo, sea real o personal, entendiéndose por derecho subjetivo la facultad que incumbe a un sujeto individual, nacida de una situación jurídica concreta, establecida por la actualización del status normativo abstracto y que importa a cargo de otra persona las obligaciones particulares correlativas.

Por otro lado, como se puede observar de la simple lectura del segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Constitución, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica:

- a) Que exista un juicio previo al acto de privación.
- b) Que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos.
- c) Que se cumpla con las formalidades procesales esenciales.
- d) Que la decisión jurisdiccional se ajuste a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.



De esta manera, tenemos que formándose la garantía de audiencia, mediante la conjunción indispensable de estas cuatro garantías específicas, es evidente que aquélla es susceptible de contravenirse al violarse una sola por lo que, merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos, integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

La primera de las mencionadas garantías se comprende en la expresión “mediante juicio”, inserta en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución. La palabra juicio tiene diversos significados, por lo que su uso puede suscitar confusiones. En el Derecho Procesal mexicano se pueden destacar las siguientes acepciones: identificar al juicio con la sentencia, es decir, con el juicio que emite el juzgado sobre el litigio o, por otro lado, la mayoría de las veces, con el proceso jurisdiccional.

En cuanto a la palabra juicio, empleada por el artículo 14, segundo párrafo, la doctrina mexicana discutió inicialmente si aquélla debía entenderse necesariamente como proceso judicial, o si dentro de ella podrían caber determinados procedimientos administrativos en los que se concediese a los interesados oportunidades razonables para probar y alegar. A este respecto, la

Suprema Corte de Justicia de la Nación fue acorde con la doctrina, al dar un sentido más amplio al juicio que al proceso judicial.

En 1944, mediante ejecutoria decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sostuvo que los caracteres del procedimiento judicial pueden satisfacerse, en un procedimiento ante autoridades administrativas, en el cual se de al particular la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que rindiendo pruebas y formulando alegatos, aunque no tengan la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final tome en cuenta tales elementos para dictar una decisión legal y justa.

Dicha ejecutoria tuvo gran relevancia para determinar el alcance de la garantía de audiencia frente a las autoridades administrativas, y puntualizó el contenido fundamental de dicha garantía.

Así fue como se formó el concepto de juicio, el cual se debe entender contenido en la garantía de audiencia que, como ha quedado señalado, va más allá del proceso jurisdiccional. Con ello, se ha permitido extender la eficacia de la garantía de audiencia al ámbito administrativo.

En cuanto al término “tribunal” encontramos que actualmente con el mismo se designa tanto al órgano que ejerce la función jurisdiccional, cuanto al lugar de ubicación de dicho órgano. Es claro que el nombre de tribunal se aplica por igual a los órganos jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial y a los que se ubican fuera de dicho poder.

En un principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la palabra tribunales comprendía exclusivamente a los pertenecientes al Poder Judicial y sostuvo que la facultad de privar a los particulares de sus posesiones o derechos, previo juicio en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento era exclusiva de dichos tribunales. La consecuencia de esta interpretación era que las autoridades administrativas no podían realizar por sí mismas actos de privación de posesiones o derecho.

Lo anterior, obedece a que no se hacía referencia a tribunales administrativos porque en ese momento no se habían establecido, tampoco a tribunales del trabajo porque existía incertidumbre sobre su naturaleza jurídica.

Sin embargo, esta situación fue superada ya que a partir de 1932, la Suprema Corte de Justicia empieza a modificar su criterio de interpretación y afirma que el segundo párrafo del artículo 14 constitucional debía interpretarse en el sentido de que a cualquier acto de autoridad que implicara afectación a los

derechos individuales, debía anteceder un procedimiento, pero sin que fuese preciso que la autoridad judicial sea la que deba intervenir para resolverlo.

Posteriormente, en la ejecutoria que pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1944 se dio un alcance mayor a la garantía de audiencia, de modo que la misma se extendió no sólo a autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les de oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

Dicha ejecutoria, la cual fue llamada la ejecutoria de Fraga, llegó a una conclusión sumamente importante para el alcance y la evolución de la garantía de audiencia en nuestro país, que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia a favor de los particulares debía ser declarada inconstitucional.

De todo lo anterior, es claro que, de acuerdo con lo que establece el artículo 14, tanto los tribunales judiciales como los tribunales que no forman parte del poder Judicial pueden llevar actos de privación de derechos o posesiones, dentro de su ámbito de competencia y cumpliendo en todo caso

con la garantía de audiencia. Ambos tipos de órganos ejercen la función jurisdiccional y tienen el nombre y las características de los tribunales, por la que satisfacen este requisito para realizar actos privativos.

Por otro lado, en cuanto a la expresión “formalidades esenciales del procedimiento” se designan las condiciones fundamentales que deben satisfacer el proceso jurisdiccional y el procedimiento administrativo para otorgar al posible afectado por el acto privativo una razonable oportunidad de defensa, es decir, para cumplir con la garantía da audiencia.

De manera breve, las formalidades esenciales del procedimiento son las siguientes:

1. La primera condición fundamental que deben satisfacer el proceso Jurisdiccional y el procedimiento administrativo consiste en proporcionar al demandado o al posible afectado una noticia completa ya sea de la demanda presentada por la parte actora, con sus documentos anexos, o ya sea del acto privativo de sus derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad administrativa.

En el proceso jurisdiccional esta condición se satisface por medio de un adecuado emplazamiento que se haga al demandado, que le permita conocer

plenamente la demanda de la parte actora, con sus documentos anexos, así como la resolución en la que el juzgador haya admitido aquella y señalado el trámite subsecuente. Las leyes procesales exigen por lo general que el emplazamiento se notifique personalmente al demandado en su domicilio y regulan de manera detallada esta notificación. La finalidad de las leyes procesales consiste en asegurar que el emplazamiento se notifique en realidad al demandado para que se le otorgue la oportunidad de defenderse.

No basta con notificar adecuadamente el emplazamiento al demandado, sino que éste tenga conocimiento suficiente de la demanda, los documentos anexos y el auto admisorio. Se requiere además que en las leyes procesales se otorgue al demandado una oportunidad razonable para que pueda contestar la demanda, de modo que el tiempo de que disponga para hacerlo realmente se lo permita. De nada serviría una notificación bien hecha, si sólo se concede al demandado de modo efectivo un día o unas horas para que conteste la demanda.

El procedimiento administrativo también se debe iniciar con la notificación personal al posible afectado por el acto privativo de derechos que pretendía llevar a cabo la autoridad administrativa.

2. La segunda condición fundamental que debe cumplir el proceso jurisdiccional y el procedimiento administrativo, consiste en otorgar a las partes o al posible afectado una oportunidad razonable para aportar las pruebas pertinentes y relevantes para demostrar los hechos en que se funden. Esta condición otorga un derecho fundamental a las partes y al interesado, el cual es el derecho de prueba, es decir, el derecho a que el juzgador o la autoridad administrativa admitan las pruebas pertinentes e idóneas que ofrezcan, a que dichos medios se practiquen y a que sean valorados conforme a Derecho.
  
3. En el proceso jurisdiccional y en el procedimiento administrativo también se debe otorgar a las partes y al posible afectado una oportunidad para que expresen alegatos, es decir, para que formulen argumentaciones jurídicas con base en las pruebas practicadas.
  
4. Por último, el proceso Jurisdiccional y el procedimiento administrativo deben concluir con una resolución, en la que el juzgador o la autoridad administrativa decida el litigio o el asunto planteado. La sentencia del juzgador y la resolución administrativa decidirá el litigio planteado. La sentencia del juzgador y la resolución administrativa deberán cumplir con los requisitos de motivación y fundamentación legal establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En este orden de ideas, la interpretación que ha dado nuestro máximo tribunal sobre el alcance del artículo 14 constitucional en este aspecto se demuestra con la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual señala lo siguiente:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de libertad, la propiedad, las posesiones o los derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre procedimiento". Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90, Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993, Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.



Amparo directo en revisión 5113/90, Hedor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero, Secretario Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94, Blit. S. A 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón, Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregof Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot<sup>4</sup>

En estas condiciones, es válido afirmar que para que la autoridad cumpla con la obligación que le impone el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, es requisito sine qua non que al lado del derecho procesal que le concede a la parte actora, debe existir el derecho procesal de la parte demandada, porque no se justifica que aquel tenga un derecho y éste no. Si una ley, no establece un derecho de defensa en contra de un acto de autoridad que implique la causación de un perjuicio y, por ende, la privación de un derecho, la tal ley será a todas luces contraria al espíritu que informa el artículo 14 constitucional. Mas aún, para que una ley no esté al margen del principio de igualdad procesal, se requiere que al otorgar un derecho al actor, debe conceder un derecho semejante al demandado, o viceversa. El derecho

---

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno, Tomo II, diciembre de 1995, Tesis P/J. 47/95, p. 133.

procesal que concede o que deba conceder a la parte demandada puede ser ejercido al mismo tiempo que ejerce su derecho la parte actora<sup>5</sup>.

Bajo este contexto, es necesario hacer varias reflexiones en cuanto a la garantía de audiencia aplicada a la materia tributaria, la cual resulta imprescindible para este estudio.

La garantía de audiencia enfocada a la materia tributaria se traduce en que todo gobernado tiene derecho a ser oído previamente a un acto de privación y molestia que ejerzan las autoridades Fiscales.

La privación es la consecuencia de un menoscabo de la esfera jurídica del gobernado, determinado por el egreso de algún bien material o inmaterial, así como en la prohibición a ejercer cierto derecho subjetivo.

En materia fiscal, la garantía de audiencia reviste un matiz singular, al haberse estimado que antes del acto legislativo que establezca un gravamen, la autoridad respectiva no tiene la obligación de escuchar al contribuyente, lo cual se basa en la naturaleza propia de los tributos, en vista de que, al significar éstos el sustento de las instituciones y el orden constitucional, se podría abrir la

---

<sup>5</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. ED. Porrúa. 28ª ed. México. 1996. pp. 205 -221.

posibilidad de su desaparición por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia, máxime que los contribuyentes si pueden, con posterioridad a la creación de un determinado tributo, someterlo a revisión a través del sistema de defensas legalmente instituido.

Es así como la garantía de audiencia representa una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, y en especial significa una defensa esencial que tiene el gobernado frente a los actos de autoridad.

#### **1.4.2 Garantía de irretroactividad de la ley**

Esta garantía se concibe en el primer párrafo del artículo 14 constitucional en los siguientes términos:

“A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de personal alguna”.

Antes de analizar el contenido de esta garantía es importante señalar cuál es el supuesto que establece y definir cuándo una ley es retroactiva, y cuando resulta inconstitucional al causar un perjuicio a alguien.

Este problema también se conoce como conflicto de leyes en el tiempo y se traduce en determinar de entre dos leyes, una anterior, abrogada o derogada, y una ley posterior vigente, la cual regulará a un caso particular, es decir, la retroactividad implica la supervivencia de la ley derogada o abrogada para regular la situación sobre la que la ley nueva o vigente pueda operar.

Nos encontramos en el caso de la aplicación retroactiva de una norma cuando se elimina la supervivencia temporal de una norma anterior, que en determinada situación o hipótesis concreta, debería conservar su validez no obstante su abrogación o derogación, o en ausencia de una norma positiva anterior cuando se afecta con la aplicación de una norma nueva, una situación jurídica preexistente.

La retroactividad consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones generados con antelación al momento en que entra en vigor una norma nueva, o bien, alterando un estado jurídico preexistente a falta de ésta.

El principio de irretroactividad, por el contrario, establece que ninguna ley debe regular actos, hechos o situaciones que se hayan dado antes de su entrada en vigencia, ya que una ley siempre regirá para el futuro y no para el

pasado. No obstante la claridad con la que dicho principio se puede enunciar, en la práctica, su aplicación resulta mas complicada de lo que parece.

Así, por ejemplo, puede suceder que determinados actos administrativos creen, para determinados sujetos interesados en ellos, una situación de derecho definida que no es momentánea, sino que, por el contrario, se prolonga permanentemente durante un plazo definido, pero que mientras subsista dicha situación o estado jurídico, entre en vigor una nueva ley que regula dicha situación de forma diferente la normación instituida por la ley anterior, creándose de tal forma un problema de aplicación retroactiva de ley.

En este orden de ideas, podemos concluir que esta garantía se dirige tanto al legislador como a los diversos órganos encargados de llevar la aplicación de la ley o su ejecución, y se traduce en el principio de que las leyes sólo deben ser aplicadas a los hechos ocurridos durante su vigencia. Su aplicación a los hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia, sería retroactiva; a hechos posteriores, resultaría ultractiva. Cuando bajo la vigencia de una ley se realiza un hecho y se producen todas sus consecuencias jurídicas, la prohibición de dar efectos retroactivos a ley se cumple aplicando exclusivamente la ley vigente.

Las dificultades para aplicar dicha prohibición surgen respecto de hechos que acontecen al amparo de una ley o sin que esté vigente alguna ley que lo regule directamente, y cuyas consecuencias jurídicas se continúan realizando cuando ha entrado en vigor una ley a las consecuencias jurídicas de hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia, tenga o no carácter retroactivo.

#### **1.4.3 La de legalidad en materia civil**

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional condiciona, conforme a su texto, a que el acto de autoridad consistente en una resolución jurisdiccional que se dicte en un procedimiento, se ciña a la letra de la ley aplicable al caso, o se base en la interpretación jurídica de la misma.

Esta prescripción constitucional excluye la costumbre y al uso común frente de las resoluciones judiciales, ya que conforme a ella, sólo en la ley estricta debe apoyarse y, a falta de esto, en los principios generales del derecho.

En consecuencia, “los principios generales del derecho pueden ser definidos como aquéllas normas fundamentales o esenciales que inspiran y orientan al ordenamiento jurídico, las cuales se encuentran explícita o

implícitamente dentro de éste, y tienen la función primordial de integrar el propio ordenamiento jurídico supliendo las omisiones de la ley<sup>6</sup>.

A la determinación de cuáles son en concreto los principios generales del derecho, debe contribuir la doctrina jurídica, con base en el análisis del ordenamiento vigente, pero también del derecho histórico.

Los principios generales del derecho, por su contenido esencial, suelen expresarse en fórmulas más bien breves, que recogen los fundamentos del ordenamiento jurídico que se han venido decantando a través de una larga evolución jurídica.

Los principios generales del derecho también nos ayudan a esclarecer los tópicos jurídicos, que son los lugares específicos o puntos de vista comúnmente aceptados dentro de la argumentación jurídica, y que vienen a constituir las premisas en las que se deben basar las conclusiones jurídicas del deber jurídico.

Entre los más conocidos principios generales del derecho que orientan nuestro ordenamiento, podemos mencionar los siguientes:

---

<sup>6</sup> OVALLE FAVELA, José. **Garantías Constitucionales del Proceso**. ED. McGraw Hill. 1ª ed. México. 1996. p. 81.

1. El de contradicción o del contradictorio, que impone al juzgador el deber de resolver las promociones que le formule cualquiera de las partes, oyendo previamente las razones de la contraparte o, al menos, dándole la oportunidad para que las exprese: este principio sustenta y está implícito precisamente en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional.
2. El de la igualdad de las personas ante la Ley y de las partes en el proceso, que está implícito y orienta al artículo 13 de la Constitución.
3. El que prohíbe sancionar dos veces a una persona por el mismo hecho, el cual prohíbe el artículo 23 sólo para la materia penal, pero que es un principio general aplicable en cualquier rama del derecho.
4. El que establece que las obligaciones asumidas deben ser respetadas (*pacta sunt servanda*).
5. El que señala que el primero en el tiempo es preferido en el derecho (*prior tempore, potior iure*).



6. El que prescribe que nadie puede tener más derechos que los que tiene.
7. El que indica que la ley posterior deroga a la anterior.
8. El principio de que una ley especial deroga a una ley general.
9. El de que las excepciones a una regla deben ser interpretadas en forma estricta.
10. La prohibición de ser juez en causa propia.
11. La regla de que donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir.
12. El principio de que el tribunal conoce el derecho.
13. El principio de la buena fe.

Por lo anterior, podemos concluir que el último párrafo del artículo 14 es muy claro, en el sentido de que por la omisión o el silencio del legislador, la

primera fuente integradora del derecho deberá ser los principios generales del derecho.

#### **1.4.4 La de legalidad en materia penal**

El artículo 14 constitucional establece, en sus párrafos segundo y tercero, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, con las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

De lo anterior, se desprende el reconocimiento de la ley penal y el fin de garantizar la libertad de los individuos, y conforme a aquellos, no puede considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley; por tanto, no puede aplicarse pena alguna que no se halle determinada en la ley y nadie puede ser sometido a una pena sino en virtud de un juicio legítimo.

Ahora bien, si el artículo 14 constitucional prohíbe imponer penas por simple analogía y aún por mayoría de razón, esto no quiere decir que las leyes penales no admitan interpretación y que deban aplicarse según su significado literal, que puede ser antijurídico e incluso conducir al absurdo, ello en razón de que los mismos tratadistas admiten que pueda ser interpretada ley penal.

Por lo anterior, podemos concluir que aunque el artículo 14 constitucional prohíbe imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, no prohíbe que se apliquen por analogía las leyes del procedimiento, en cuanto no establezcan pena.

### **1.5 Análisis del artículo 16 constitucional**

Para analizar a profundidad el presente artículo, será necesario dividirlo en dos grandes partes.

La primera es de carácter general, y comprende el análisis de la garantía de legalidad de los actos de autoridad que establece el párrafo primero: en la segunda se contemplan las condiciones específicas que los párrafos siguientes señalan para determinados actos de autoridad: las órdenes judiciales de

aprehensión y de cateo, la orden ministerial de detención así como la visita domiciliaria

### **1.5.1 Legalidad de los actos de autoridad**

El primer párrafo del artículo 16 constitucional tuvo como finalidad original la de proteger a las personas frente a actos arbitrarios de la autoridad que pudiesen afectar su libertad, su familia, domicilio o derechos, actos que se vinculaban particularmente con el derecho penal.

Los comentaristas de la Constitución de 1657 consideraron que el derecho fundamental reconocido en el artículo 16 era el de la seguridad personal y real, en virtud de que las molestias de que habla pueden referirse a la persona como en los actos de aprehensiones, cateos y visitas domiciliarias, o a las cosas que aquélla posee, como el allanamiento de morada, el registro de papeles o la privación de bienes.

Independientemente de que el artículo 16 de la Constitución de 1917 se limita a repetir textualmente el precepto equivalente de la Constitución de 1857, su significado y alcance es mucho más amplio.

En el artículo 16 se hace una regulación específica de la privación de la libertad mediante orden judicial de aprehensión y en caso de urgencia, así como de las visitas domiciliarias, lo que trae como consecuencia que se considere al Primer párrafo como una disposición general aplicable a cualquier acto de autoridad que pueda afectar derechos de los particulares.

Por lo anterior, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en tesis de jurisprudencia que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite y, asimismo, que dentro del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley. Además "el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia constitución", "que dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley", y que, "los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías"<sup>7</sup>

Por lo anterior, podemos observar que nuestro más alto Tribunal al interpretar este artículo recoge el principio de legalidad de los actos de

---

<sup>7</sup> OVALLE FAVELA, José. Ob Cit. pp. 181 - 182

autoridad, que constituye una de las bases fundamentales de nuestro Estado de Derecho.

En el principio de legalidad previsto dentro del primer párrafo del artículo 16 constitucional, distinguiéndolo del que corresponde a la garantía de audiencia prevista en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, la Suprema Corte ha señalado que esta última es exigible sólo a los actos de autoridad que priven de sus derechos a los particulares (actos privativos); en tanto que la garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos (actos de molestia).

Cabe aclarar que, si bien los actos de molestia están sujetos solo a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16, los actos privativos deben someterse tanto a las garantías de audiencia y legalidad contenidas en el artículo 14 como a la de legalidad del artículo 16, ya que todo acto privativo es necesariamente además un acto de molestia.

Las condiciones que el artículo 16 impone a los actos de autoridad de molestia son las siguientes:

- 1- Que se exprese por escrito.

2. Que provenga de autoridad competente.
3. Que en el documento escrito en el que se exprese se funde y motive la causa legal del procedimiento.

La primera condición que requiere satisfacer el acto de autoridad de molestia, que debe constar por escrito, es una condición con la cual se tendrá certeza sobre la existencia del acto y para que el afectado pueda conocer con precisión de cual autoridad proviene el acto y cual es el contenido así como las consecuencias jurídicas de éste.

El mandamiento escrito debe contener la firma original o autógrafa de la autoridad competente que emita el acto de molestia, por ser sólo ese tipo de firma lo que le da la autenticidad al documento en el que se expresa el acto; por la misma razón, cuando en el documento no aparezca la firma original o autógrafa de la autoridad o aparezca pero en facsímil, impresa o en cualquier otra forma de reproducción, no se satisface la condición de que el acto conste por escrito.

Para que se pueda cumplir con la finalidad de la exigencia del documento escrito, es necesario que aquél se notifique adecuadamente al afectado, a quien, además, se debe entregar precisamente el documento escrito, con la firma autógrafa de la autoridad competente.

Por lo que hace a la autoridad competente, en un principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la ilegitimidad de la autoridad, a la que impropriamente se llamo incompetencia de origen, afectaba la competencia requerida por el artículo, posteriormente abandonó este criterio, bajo la influencia de las ideas de Ignacio L. Vallarta.

El autor planteó la diferencia que debe de existir entre los requisitos que requiere satisfacer una persona para ser electa o designada para una función pública (legitimidad) y el conjunto de atribuciones que la Ley otorga a un órgano del Estado (competencia).

Para el autor la legitimidad la constituye el nombramiento, la elección hecha en términos legales en una persona que posea los requisitos necesarios, y la competencia es la suma de facultades que la Ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

“La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público, y la competencia se relaciona con la entidad moral que se llama



autoridad y abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer”.<sup>8</sup>

En materia administrativa, en donde la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la eficacia jurídica del acto, cada vez es más evidente la necesidad de superar la artificiosa distinción entre competencia constitucional y competencia Jurisdiccional.

En este sentido, debemos destacar la interpretación formulada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien ha afirmado que 'la competencia de las autoridades estatales es uno de los elementos esenciales del acto administrativo que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 16 de la Carta Magna y ha señalado que entre sus características más importantes se encuentra que 'requiere siempre de un texto expreso de la ley para poder existir', por lo que no puede derivar de un contrato por no ser un objeto que esté dentro del comercio”.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, procederemos a analizar el artículo 16 constitucional que en su parte conducente indica lo siguiente:

---

<sup>8</sup> VALLARTA, Ignacio Luis. **Obras completas; Cuestiones constitucionales (Votos)**. ED. Particular a cargo de A. García. México. 1984. p. 75.

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, T II, julio de 1988, p. 170; en igual sentido, T. III, enero de 1989.

“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.”

El artículo 16 establece la garantía de legalidad que obliga a que todos los actos de autoridad estén debidamente fundados y motivados, entendiendo por fundamentación que éstos deben basarse en una ley que resulta exactamente aplicable al caso, siendo menester que dicha fundamentación sea además clara y precisa, en tanto que por motivación legal, se entiende el razonamiento que vierte la autoridad, especificando las causas por las que estima que la disposición normativa que cita como fundamento, es aplicable al caso concreto.

En otras palabras, la fundamentación está constituida por los preceptos jurídicos que permiten a la autoridad realizar sus actos, y la motivación es el razonamiento lógico-jurídico mediante el cual la autoridad debe explicar el porqué la conducta realizada se ubica en la hipótesis normativa.

Independientemente de que anteriormente se analizó el artículo 14 constitucional, me permito volver a hacer hincapié para llegar a una mejor conclusión a lo que se refiere la fundamentación y motivación.

El artículo 14 constitucional establece textualmente lo siguiente:

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

Del anterior precepto podemos concluir que impone a cualquier órgano de impartición de justicia el deber de que la sentencia o resolución con la cual culmine todo procedimiento jurisdiccional, inclusive el administrativo, sea expedida apoyándose ineludiblemente en las leyes.

Son aplicables al respecto los siguientes criterios adoptados por el propio Poder Judicial de la Federación:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; Siendo necesario, además, que exista adecuación entre los

motivos aducidos y su configuración en las hipótesis normativas."

A.R. 4115/68. 1971. unanimidad de 5 votos. Ponente: Ministro Jorge Saracho Álvarez. Secretario Lic. José Tena Ramírez.

A.R. 8280/67-- 1968. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Ministro José Rivera Pérez Campos. Secretario Lic. José Tena Ramírez.

"ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.- El requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 Constitucional, al tener el rango de una garantía individual implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente,"

Amparo en revisión 1377/1966. Salinas Mina de Oro S.A. Septiembre 26 de 1966, unanimidad de 5 votos. Octubre. 2a. Sala.- Boletín 1960. Pág. 474.

Violación al artículo 16 constitucional, por no demostrar la legalidad de actos arbitrarios. Vol. ADMINISTRATIVA, tesis 360. Pág. 126.

"MOTIVACIÓN.- La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al

cual se dirige determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.”

Sexta Época. Tercera Parte. Vol. LXXVI. Pág. 44- A- R. 4862/59.- Pfizer de México. S.A. - 5 votos.

Jurisprudencia publicada en las páginas 668 y 669 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975.

De lo anterior, se desprende que para que un acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado, no solo es suficiente que se señale en el acto administrativo respectivo disposiciones legales y las razones o circunstancias que se toman en cuenta para aplicar dichas disposiciones, sino que también es necesario que exista una debida adecuación entre los motivos aducidos y la configuración de éstos en las hipótesis normativas correspondientes.

El derecho consagrado en el segundo párrafo del artículo 14 de la constitución se conoce como garantía de audiencia y, persigue como finalidad, el asegurar que los gobernados pueden ser escuchados por las autoridades administrativas antes de ser molestados o privarlos de sus derechos, bienes, papeles o posesiones; así como el garantizar que, en caso de que la autoridad administrativa considere que resulta procedente la privación o el acto de

molestia al particular, se prevea la posibilidad de que éste se defienda ante los tribunales creados para tal efecto, mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

El precepto constitucional impone a cualquier autoridad, sea jurisdiccional o administrativa, el deber de que la sentencia o resolución con la cual culmine todo procedimiento sea expedida apoyándose, ineludiblemente, en las leyes y siguiendo las formalidades esenciales del mismo.

De lo anterior, podemos concluir que tanto la autoridad judicial como la administrativa deben observar las formalidades esenciales previstas por las leyes para tal efecto, con el objeto de no dejar en estado de indefensión y afectar las defensas del particular.

En relación con dicho concepto, resulta ilustrativo lo señalado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al establecer la tesis que a continuación se transcribe:

“AUDIENCIA. GARANTÍA DE.- DE entre las diversas garantías de seguridad Jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible

obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.

Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuenta a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 513/90. Dulces y Chocolates. Alejandra. S.A.,  
5 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro  
David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

De igual manera, lo han sostenido nuestro Tribunales Federales en las  
tesis que a continuación se transcriben:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS,  
CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS DE LAS.- La  
garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución, sobre la  
necesidad de un juicio previo, para que pueda privarse a los  
ciudadanos de sus propiedades y derechos, se cumple  
satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos, si  
la autoridad que la dicta o ejecuta, se ha ceñido estrictamente  
a las normas del procedimiento, señalado por la ley, ya que la  
connotación de “ser oído y vencido”, no puede referirse sino a  
la existencia en la ley, de un procedimiento especial, en el que  
se dé audiencia al interesado y oportunidad para rendir sus  
pruebas.”

T. LII, P. 226, Amparo administrativo en revisión 865306.  
Gremio Unido de Alijadores del Puerto de Veracruz. 19 de junio  
de 1937, unanimidad de 5 votos.



“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE.- Aunque el artículo 14 de la Constitución habla de que nadie puede ser privado de sus posesiones y derechos sin previo juicio, se refiere a que en caso de resoluciones de autoridades administrativas que causen aquella privación, debe seguirse un procedimiento que se asemeje a un juicio, en el que se oiga al interesado y se le dé oportunidad para que se defienda: pero no debe autorizarse la interpretación de tal precepto en el sentido de que todo acto de autoridad administrativa, para adquirir firmeza legal, deba necesariamente ser examinado en última instancia por la autoridad judicial, porque, de ser así, toda la esfera administrativa quedaría supeditada al Poder Judicial, lo cual de ninguna manera ha sido la mente del legislador.”

T.CXX. p 858, Amparo administrativo en revisión 4749/52, “Renovación”, S. de R.L., 3 de junio de 1954, unanimidad de 4 votos

Ahora bien, dada la importancia de esta garantía, la doctrina jurídica y la jurisprudencia han establecido que sus alcances y significado son muy amplios, pues su cumplimiento resulta obligatorio tanto para las autoridades Administrativas como para las Legislativas y las Judiciales, a efecto de que cada una de ellas, en el respectivo marco de sus atribuciones, otorguen al gobernado que vaya a ser privado de sus derechos la posibilidad de que tenga una adecuada defensa de sus intereses.

En resumen, “cuando se trate de actos administrativos de imperio que se deban realizar frente al gobernado y que tiendan a privarlo de alguno de los bienes jurídicos protegidos por el artículo 14 constitucional, el juicio a que este precepto alude, puede traducirse en un procedimiento legal que se substancie ante la misma autoridad de la que emanen los citados actos ante su superior jerárquico como ya dijimos”<sup>10</sup>.

Conforme a estas ideas, no puede sostenerse válidamente que el “juicio” en la hipótesis que apuntamos, deba consistir necesariamente en un verdadero y auténtico proceso que siga ante las autoridades judiciales.

Si a los órganos estatales administrativos incumbe localmente desempeñar las funciones de incumplimiento inherentes a los distintos ramos de la administración pública, la defensa previa que el gobernado deba formular debe enderezarse también entre ellos, dentro del procedimiento que legalmente se instituya. Suponer que dicha defensa tiene que esgrimirse ante la autoridad judicial, implicaría incidir en un absurdo.

En efecto, “si el acto de privación va a emanar legalmente de una autoridad administrativa, sería notoriamente ahorrativo que fuese una autoridad

---

<sup>10</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. ED. Porrúa. 28ª ed. México. 1970. pp. 551-552.

judicial la que se escuchase al gobernado en defensa previa de un acto de privación que no va a provenir de ella”<sup>11</sup>.

Por lo anterior, podemos concluir que toda ley que faculta a una autoridad administrativa para realizar actos de molestia o de privación de derechos, bienes o posesiones en perjuicio de un particular, deberá consagrar un procedimiento de defensa previo, pues de lo contrario estará cometiendo una violación a la garantía de audiencia consagrada en nuestra Constitución Política.

Es así que las garantías de fundamentación y motivación tienen el objeto de proporcionar a los particulares seguridad jurídica en relación con los actos de autoridad que pudieran ejercitarse en su perjuicio, mediante la normatividad de la actuación de las autoridades que previene el precepto constitucional antes citado.

---

<sup>11</sup> Idem.

## **CAPÍTULO 2**

### **PROCESO Y PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO**

#### **2.1 Del proceso en general**

La palabra proceso tiene ciertos significados a saber, por lo que gramaticalmente se concibe como una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. Así pues, hay ciertas teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del proceso y todas van encaminadas a contestar la pregunta ¿qué es el proceso? Al ocuparnos previamente del concepto del proceso, cabe advertir que la doctrina se ha preocupado fundamentalmente por una serie de enfoques o problemáticas procesales.

De acuerdo con lo antes expuesto, podemos definir al proceso como “el conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen: y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados así como en el derecho aplicable”.

Ahora bien, el proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón total o parcial.

En ocasiones, se utiliza el vocablo “proceso” como sinónimo de procedimiento, incluso se emplean ambos términos con frecuencia por procesalistas eminentes. Sin embargo, es conveniente evitar una confusión entre ellos, pues si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

El proceso es, a grosso modo, un conjunto de procedimientos, entendidos estos, como un conjunto de formas o maneras de actuar. Por lo anterior, como muchos especialistas en materia procesal coinciden, la palabra procedimiento es del campo jurídico y no debe ni puede ser utilizada como sinónimo del proceso.

Cabe señalar que el procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos procedimientos jurídicos: por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etcétera. Por mencionar algo, en los procedimientos administrativos encontramos las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, como en los casos de solicitar una licencia o permiso y pagar un impuesto.

No se debe olvidar que el proceso es un conjunto de procedimientos: pero también es cierto que todo procedimiento no necesariamente es procesal, por ello, cabría formular la siguiente interrogante: ¿Cuándo es procesal un procedimiento?

Pensamos que un procedimiento es procesal si se encuentra dentro del proceso y posee la característica de proyectividad que identifica a los actos procesales. Por tanto, un procedimiento es procesal si se encuentra eslabonado con otros, todos ellos ocurridos dentro del conjunto de actos configurativos del proceso, y que son actos provenientes de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, y los cuales se enfocan, o proyectan, hacia un acto final de aplicación de una ley general así como a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo.

En su acepción más general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.

La importancia de este concepto radica en que es empleado de la misma forma tanto por la ciencia del derecho como por las ciencias naturales.

Derivado de lo anterior, y habiendo definido el significado de proceso, es necesario tipificar al proceso jurídico, y dentro del proceso jurídico, dar una definición de proceso jurisdiccional.

El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concadenados entre sí por el fin u objeto que se requiere realizar con ellos. En su acepción jurídica más general, la palabra proceso comprende a los legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, mercantiles, etcétera.

Entre los procesos jurídicos tiene una gran importancia el jurisdiccional, pues éste se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales, o sea, los encargados de administrar la justicia. Comprende igualmente los procesos que se tramitan ante los tribunales así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje,

los Tribunales Administrativos e incluso el Senado, cuando asuma funciones judiciales.

En síntesis y con base en lo anterior, entendemos por todo proceso jurisdiccional una serie de actos, de hechos jurídicos, de actos jurídicos, regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas<sup>12</sup>.

## 2.2 Derecho Procesal

El Derecho Procesal o derecho adjetivo es un conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso, "a través del Derecho Procesal los particulares obtienen los medios jurídicos para ejercitar sus acciones, hacer valer u obtener sus excepciones y defensa, probar su dicho e inclusive, impugnar sentencias, resoluciones y/o actos de autoridad".

El Derecho Procesal goza de una unidad esencial a través de los conceptos básicos o fundamentales que, de común denominador, la disciplina procesal utiliza. Esta unidad esencial se integra con la jurisdicción como

---

<sup>12</sup> KAYE, Dionisio J. **Derecho Procesal Fiscal**. ED. Themis. 5ª ed. México. 1999. pp. 67-68.



facultad del Estado para resolver conflictos entre los particulares así como entre éstos y los órganos del gobierno.

Este derecho es un proceso, un instrumento Jurídico creado por la soberanía para conducir la solución de conflictos, y la acción como derecho para provocar y excitar al órgano jurisdiccional para dirimir una pretensión.

Todo proceso constituye un instrumento de solución de controversias que se desenvuelve por medio de una serie de actos procesales de realización formal, espacial y temporal que constituyen el procedimiento.

Sea cual sea el proceso, su objeto y fin último es llegar a una sentencia o resolución que solucione el conflicto, con la posibilidad de que dicha sentencia o resolución pueda ser ejecutada coercitivamente para el caso de no ser cumplida voluntariamente.

### **2.3 Procedimiento y proceso tributario**

Gran parte de la actividad administrativa tributaria se realiza a través de actos que constituyen procedimientos administrativos. En el presente estudio debemos recordar que nos encontramos frente a una materia que es administrativa por naturaleza y tributaria por calificación, es decir, en el

procedimiento tributario nos encontramos con que forma parte y guarda íntima conexión con el resto de los procedimientos administrativos, motivo suficiente para que no se pregone la autonomía del derecho tributario sustantivo, ni adjetivo.

Para el autor Alfonso Nava Negrete el procedimiento administrativo es “el medio o vía legal de la realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración”<sup>13</sup>.

A continuación mencionaré la propuesta que se llevó a cabo en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia en 1936, en la cual se propusieron los siguientes rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo.

“En el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1936, se propusieron los siguientes rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo:

a) Principio de la audiencia de las partes.

---

<sup>13</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. ED. Porrúa. México. 1968. p. 78.

- b) Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
- c) Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.
- d) Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.
- e) Necesidad de una motivación, por lo menos sumaria, de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
- f) Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.<sup>14</sup>

De las anteriores reglas se ha propuesto que se agregue la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien la infrinja.

Para el autor Hensel, “el procedimiento tributario debe conducir a la ejecución de la pretensión surgida por virtud de la ley a través de la realización del hecho generador. El procedimiento tributario debe considerarse como el núcleo del derecho tributario administrativo, en cuanto en forma general tiene la tarea de cuidar que el Estado obtenga las prestaciones a que tiene derecho<sup>15</sup>.”

---

<sup>14</sup> KAYE, Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. ED. Themis. 5ª ed. México. 1999, p. 81.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 55.

El procedimiento tributario tiene que ver únicamente con los casos singulares, concretos, de créditos fiscales, con el cumplimiento de cada prestación tributaria concreta e individual. Lo anterior significa que el interés de la autoridad tributaria es llegar al conocimiento de los casos de impuesto que deben ser despachados por ella y de examinarlos individualmente, así como determinar y cobrar conforme a la ley la suma debida.

Por otro lado, debe existir el interés del deudor del tributo de estar defendido contra el arbitrio de la autoridad tributaria y de tutelar sus derechos garantizados por la Ley, así como de poseer los medios para inducir a la autoridad tributaria a la restitución de la suma eventualmente pagada de más.

## **2.4 Clasificación de los procedimientos administrativos**

El autor Sergio Francisco de la Garza clasifica a los procedimientos administrativos tributarios tomando en cuenta nuestro sistema, que es el siguiente:

- a) Procedimientos preparatorios y de control que se refieren a todos los actos realizados por la administración, para establecer los métodos y medidas para llegar a conocer la producción de los

hechos generadores de créditos fiscales así como la existencia y actividad de los sujetos pasivos potenciales o actuales de créditos tributarios y controlarlos adecuadamente.

- b) Procedimiento de determinación, por virtud del cual la administración indaga la producción de hechos generadores que no le han sido declarados, revisa las declaraciones con objeto de saber si los hechos generadores han sido propiamente denunciados, y si la determinación hecha por el sujeto pasivo está de acuerdo con la Ley, o bien, rectifica la determinación o la hace cuando la Ley así se lo encarga.
- c) Procedimientos de reembolso y de extinción de créditos fiscales.
- d) Procedimientos coercitivos que utiliza la administración para hacer cumplir sus determinaciones.
- e) Procedimientos de ejecución forzosa.

- f) Procedimientos de impugnación que la Ley establece para la protección de los derechos de los contribuyentes<sup>16</sup>.

Los procedimientos anteriores constituyen procedimientos en sentido técnico, pues cumplen con los siguientes requisitos:

1. Existe una pluralidad de actos.
2. Cada uno de estos actos que se combinan en el procedimiento conserva íntegra su individualidad.
3. La conexión entre los diversos actos radica en la unidad de efectos jurídicos.
4. Todos los actos que integran el procedimiento están vinculados entres sí, de tal modo que cada uno supone el anterior y presupone el posterior y el último exige o requiere la serie entera.

---

<sup>16</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. ED. Porrúa. 14ª ed. 1986. p. 89.

5. El procedimiento administrativo (en cuanto concepto puramente formal) es una sucesión de actos y de tiempos, es un especial modo de sucesión, un orden o forma de proceder.
  
6. Es el cauce para la realización de las funciones administrativas.
  
7. Culminan en un acto administrativo, unilateral y definitivo. Sin embargo, no está simplemente integrado por actos administrativos de trámite o no definitivos, sino que a lo largo del mismo se produce una serie de actos que, teniendo dentro de la consideración unitaria del procedimiento una eficacia instrumental y subordinada al acto final, presentan ciertos efectos: también en cuanto constituyen o declaran derechos y obligaciones del contribuyente y son susceptibles de reclamación en vía administrativa, o del carácter de actos administrativos definitivos.

Por otra parte, es importante señalar que la Ley es la fuente principal del Derecho Tributario Administrativo. Las normas legales del Derecho Tributario Administrativo se encuentran contenidas en una proporción muy considerable en el Código Fiscal de la Federación, mismas que se encuentran en el Título V de dicho documento, correspondiente a los procedimientos Administrativos.

Sin embargo, por las exigencias que presentan los diversos Impuestos y otros tributos cuya aplicación puede resultar extraordinariamente complicada, se encuentran muchas normas de Derecho Tributario Administrativo en las leyes reguladoras de cada tributo en particular.

Siendo el procedimiento administrativo tributario una serie de actos administrativos, unos de carácter material y otros de carácter jurídico, en cuanto a estos últimos resultan aplicables el principio o garantía de legalidad y el de audiencia que para todos los actos de autoridad, administrativo o judicial, requiere de la Constitución Federal. Por tanto, el estudio del principio de legalidad sería aplicable tanto al procedimiento administrativo así como a los actos administrativos que lo integran.

Por otra parte, cabe destacar que el Código Fiscal de la Federación tiene establecido que las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses. El silencio por parte de las autoridades se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término correspondiente.

El procedimiento administrativo tributario es esencialmente oficioso, pues el interés que procura es fundamentalmente el interés público, esto es, el de la



necesidad de obtener los ingresos o recursos para satisfacer los gastos públicos.

Al respecto, Nava Negrete afirma que actualmente el procedimiento administrativo no es secreto, pero sí está limitado el acceso del administrado a él, cuya participación se reduce en ocasiones a informar o colaborar, a acatar requisitos para obtener beneficios, etcétera.

En relación con lo anterior, el Código Fiscal de la Federación ha establecido que el personal oficial que intervenga en los diversos trámites, relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias, estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados.

Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las Leyes Fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses de fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal así como a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, entre otros.

## **2.5 Principios constitucionales en el proceso**

En la parte dogmática de una Constitución se contienen los derechos públicos subjetivos que tiene el gobernado como oponibles al Poder Público. Si en el proceso interviene el Juzgador como autoridad y la parte como gobernado, es claro que las disposiciones constitucionales que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados le sean aplicables al proceso.

Por tanto, procederemos al análisis de algunas disposiciones constitucionales establecidas en el capítulo de garantías individuales, las cuales contienen principios constitucionales aplicables al proceso.

Una de las garantías específicas de libertad que nuestra Carta Magna consagra, es la que se conoce como la de derecho de petición, y se establece en el artículo 8 constitucional en los siguientes términos:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia pública solo podrán

hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario."

Esta garantía es consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. Sociológica e históricamente este derecho se revela como una exclusión de una vindicata privada en un régimen en donde cada uno podía hacerse justicia por su propia mano. Cuando la sociedad estima que ese derecho de cualquier sujeto pretende hacer valer los derechos que le son propios sin antes acudir a alguna autoridad, significaba un principio de caos y desorden en la vida social.

Ante tal situación, el poder público se enviste de la facultad de ser el responsable del orden público, manifestándose tal poder en actos de autoridad que hacen efectivo el derecho.

Así es como surge la potestad de todo individuo de acudir ante la autoridad pública, para que ésta, en ejercicio del poder soberano, obligara al delincuente o cualquier otra persona que afectara los derechos de otro a

resarcir al afectado en sus derechos violados. Esta potestad del gobernado de solicitar al poder público, se convirtió en una terminante prohibición de no hacer justicia por su propia mano y posteriormente en una obligación pública individual, tal y como se contiene en el artículo 17 constitucional, con el correlativo derecho de pedir o solicitar la actuación de los órganos del Estado, según lo contenido en el artículo 8 constitucional.

En relación con lo anterior, el maestro Ignacio Burgoa señala que, “el derecho de pedir, contrario y opuesto al de venganza privada, eliminado de todos los regímenes civilizados es, por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente.”<sup>17</sup>

Con el objeto de establecer mas claramente el alcance de este derecho de petición así como cuáles son los derechos y obligaciones que el mismo genera para el gobernado, por un lado, y para el Estado y sus autoridades por otro, para así posteriormente tener los elementos necesarios que debe contener el recurso de reconsideración procedente en materia fiscal.

---

<sup>17</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. ED. Porrúa. 28ª ed. México. 1970. p. 376.

Es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones entorno al derecho de petición que el artículo 8 de nuestra Carta Magna establece:

1. En virtud de la garantía de petición consagrada en el artículo 8 constitucional, todo gobernado como titular de esa potestad jurídica que tiene frente al Estado, tiene la facultad de acudir ante cualquier autoridad con el objeto de formular una solicitud o instancia por escrito y de manera respetuosa. Facultad que en específico adoptará el carácter de petición administrativa, acción, recursos, etcétera.
2. El Estado y sus autoridades, como partes que son en la relación jurídica que se deriva en virtud de esa garantía de petición consagrada en el artículo 8 constitucional, tienen la correlativa obligación de realizar una conducta positiva de hacer consistente en dictar un acuerdo por escrito que recaiga en la solicitud del gobernado. La resolución que la autoridad dicte en contestación a la petición formulada por el gobernado, no necesariamente deberá de resolver de conformidad con los términos de la solicitud.
3. El hecho de que la resolución emitida por la autoridad, que recaiga a la petición formulada por el gobernado, no se encuentre ni

fundada ni motivada o que la misma se haya dictado en contravención a las disposiciones legales aplicables, no significa la violación de la garantía de petición en estudio, ya que dicha garantía no implica que las peticiones se resuelvan de acuerdo a las formalidades y requisitos que establezcan las leyes respectivas. No obstante lo anterior, en caso de que la resolución a la petición se haya emitido ilegalmente, el perjudicado quedará con sus derechos a salvo para impugnar dicha resolución emitida de la forma que corresponda.

4. La contestación que la autoridad de a la petición deberá ser congruente con la petición, y la autoridad que la emita tiene la obligación de dársela a conocer al peticionario en un lapso breve de tiempo.
5. El artículo 8 limita el derecho de petición estableciendo que, en materia política, solamente los ciudadanos mexicanos podrán hacer uso del derecho de petición.

De lo anterior, se concluye que la garantía de petición consagrada en el artículo 8 de nuestra Carta Magna no tiene otra limitación, sino la mencionada,

por lo que, en consecuencia, cualquier otra limitación que alguna ley imponga a dicha garantía violará de manera flagrante el artículo 8 constitucional.

En este orden de ideas, podemos concluir que el recurso de reconsideración, en materia administrativa debe conceptualizarse como el ejercicio del derecho de petición, que establece el artículo 8 de nuestra Carta Magna como una garantía o derecho público del Gobernado, que tiene como efecto la obligación de la autoridad ante quien se interpone de dar respuesta a su solicitud, pero no de que éste sea en sentido afirmativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado un criterio coincidente, al sostener que: "La reconsideración como el ejercicio del derecho de petición: No es propiamente un recurso administrativo, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un nuevo análisis del acto jurídico cuya revocación se solicita".

Como se mencionó anteriormente, el derecho de petición, garantiza para el gobernado la obligación de la autoridad de contestar su petición, mas no en sentido positivo, como ya quedó expuesto, pero si la obligación de la autoridad de dictar el acuerdo respectivo y hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario.

## **CAPÍTULO 3**

### **EL JUICIO DE LESIVIDAD**

#### **3.1 Juicio de Lesividad**

Es indispensable que la Administración Pública procure que los actos administrativos que emite en materia de impuestos, se encuentren ajustados a los ordenamientos legales en que éstos se fundan, sin embargo, es común que las resoluciones administrativas emitidas por las autoridades fiscales sean violatorias de las disposiciones fiscales aplicables, ya sea por interpretaciones erróneas o por dolo de los funcionarios que las emiten, violando con ello los derechos de los contribuyentes y perjudicando en ocasiones a la misma Administración Pública.



En estos supuestos, es de aceptado derecho, que la Administración Pública, al igual que los particulares, tenga a su alcance medios legales para acudir ante los tribunales establecidos, tanto administrativos como judiciales, para solicitar u obtener con ello la nulidad de sus propias resoluciones, pues las autoridades administrativas por su propio derecho no tienen la facultad de revocar sus resoluciones en perjuicio de los particulares.

De no otorgarse a la Administración Pública los medios para impugnar las resoluciones dictadas a favor de particulares, con violación de las leyes aplicadas, se presentarían casos que en materia tributaria resultarían del todo injustos, en donde contribuyentes que se encuentran sujetos a determinados ordenamientos legales aplicables se hallarán en un completo plano de desigualdad frente a contribuyentes, en cuyo favor se emitieron resoluciones ilegales que los colocan en una situación de ventaja en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

### **3.2 Antecedentes en México**

Para arribar a los antecedentes y evolución en nuestro país del Juicio de lesividad, primero es necesario analizar los antecedentes del contencioso administrativo, por lo que enseguida pasaremos a su análisis.

Para el maestro Serra Rojas el contencioso administrativo es:

El juicio que se sigue, en unos sistemas, ante la autoridad judicial y, en otros, ante autoridades administrativas independientes sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la administración pública<sup>18</sup>.

Asimismo, señala que formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver los litigios entre los particulares y la administración pública.

Materialmente se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto. El contencioso administrativo material se constituye con los siguientes elementos:

- ✓ Un contenido jurídico con el carácter de definitividad.
- ✓ Provocado por un acto de la administración pública en uso de sus facultades regladas.

---

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. ED. Porrúa. 18ª ed. México. 1997. p. 178.

- ✓ Que lesiona a un particular o a otra persona o autoridad autárquica.
- ✓ Que vulnera derechos subjetivos.
- ✓ Que agravia intereses legítimos

De lo anterior se desprende que con el término contencioso administrativo se designa:

- a) La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.
- b) El proceso relativo a dicha jurisdicción, o sea, el que tiene lugar para decidir dichas controversias.

Respecto a dichos procesos, son distintos los sistemas que se han establecido en los diferentes países. Algunas veces se encomienda a órganos dependientes del poder judicial o que forman parte de él, y en otras, lo ejercen órganos administrativos que dependen del Poder Ejecutivo, o por último puede suceder que la contención este encomendada a instituciones autónomas creadas especialmente para tal efecto<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. Ibid.

Por su parte, el maestro Vázquez Alfaro señala que el contencioso administrativo es:

El procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional, con objeto de que resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la administración pública<sup>20</sup>.

Dicho término se utiliza desde el siglo pasado y como parte de la influencia francesa, fue trasladado a nuestro ordenamiento por los españoles. Se considera un vocablo de uso tan común que hasta en los países en los que existe sistema judicialista, como es el caso de la propia España, se utiliza para hacer alusión a las controversias administrativas.

En el derecho mexicano, el contencioso administrativo implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial la solución de los conflictos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo. Implica también la independencia de este tribunal frente a los demás órganos del Poder Ejecutivo, y requiere que los jueces o magistrados posean conocimiento especializado de la actuación de esos órganos.

---

<sup>20</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de la Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. ED. UNAM. 1ª ed. México 1991. p. 294.

La expresión “contencioso administrativo” debe considerarse como una alusión contradictoria que une dos conceptos contrapuestos: contencioso (contienda, litigio), y administración (dirección ejecutiva). En su origen significó “litigio administrativo”, y debía tramitarse ante órganos de la administración pública. El vocablo comprendía, en suma, a la administración haciendo justicia.

Para otros autores, la materia contenciosa administrativa está constituida por el conflicto que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos legítimos, sean de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos e intereses.

En resumen, se puede afirmar que se trata de una expresión susceptible de diversas acepciones. En un sentido amplio, se emplea cuando se discute ante la administración un asunto por uno o varios particulares, es decir, cada vez que surge una controversia administrativa.

En vista de la amplitud del concepto, existen algunos criterios para delimitarlo:

- a) Estaremos frente al contencioso administrativo cuando se conceda a un órgano potestad para juzgar la legitimidad de un acto administrativo.
  
- b) Pero cuando se tramite algún asunto ante la administración activa y ésta pueda dictar la resolución que ponga fin a la ola de controversia, ya no puede considerarse como contencioso administrativo, pues estaremos en presencia de procedimientos de autotutela de la administración pública.

El administrativista Gabino Fraga considera que lo contencioso administrativo puede definirse desde el punto de vista material y desde el formal.

En el terreno material, contencioso administrativo es toda controversia sobre la legitimidad de un acto definitivo de la administración, cualquiera que sea el tribunal que conozca de ella. Desde un punto de vista formal, es la controversia llevada frente a los tribunales administrativos<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. ED. Porrúa. 4ª ed. México. 1994. p. 239.

Una vez apuntado lo que entenderemos por contencioso administrativo, pasaremos a su análisis a través de su evolución en nuestro país, para poder llegar a los antecedentes del Juicio de Lesividad en concreto.

El establecimiento del contencioso administrativo en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como la Ley de Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Este planteamiento provocó diversas controversias, hasta al punto en que siendo Ignacio Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, por que la existencia del Consejo de Estado como Tribunal Administrativo, implicaba, en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República.

Bajo el régimen del imperio de Maximiliano se expidió la ley del 1° de noviembre de 1865 que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía, entre otras facultades, la de formar el contencioso administrativo.

En forma similar, en el siglo pasado, se estableció al Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, del 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto sobre la Renta del 18 de marzo de 1925.

Dicha junta revisora conocía las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras.

Otro antecedente de importancia del contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un Juicio de oposición que se promovía ante los juzgados de distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.



Así llegamos al 27 de agosto de 1936 en que se elaboró la Ley de Justicia Fiscal que estableció al Tribunal Fiscal de la Federación, como un tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establece, es decir un Tribunal Administrativo de Justicia delegada.

Con la creación de este Tribunal se suprimen el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecían el juicio de oposición aludido, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativos a través del amparo, la constitución no sería violada.

Dicho problema fue superado, toda vez que actualmente la constitucionalidad de dicho Tribunal no se discute más, ya que si bien la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104 no previó la existencia

de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un sustento constitucional.

Así fue como en 1976 el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión a fin de establecer tribunales administrativos. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones <sup>22</sup>.

Posteriormente, por medio de reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 2001 se sustituye el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

---

<sup>22</sup> MARTÍNEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. ED. Trillas. México. 1990. pp. 298-312.

tratándose de abarcar con la nueva denominación mas precisamente las materias de las cuales él mismo conoce.

Es importante mencionar que el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, denominado como ha quedado señalado, procedimiento contencioso administrativo, el cual es regulado por el Código Fiscal de la Federación tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento en cuestión está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

Una vez que hemos analizado los antecedentes históricos del juicio contencioso administrativo, pasaremos al análisis de los antecedentes del juicio de lesividad en concreto y su evolución a través de los ordenamientos que han estado vigentes en nuestro país y los cuales lo han previsto.

Primero es necesario comentar que el juicio de lesividad aparece por primera vez en nuestro país en el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, el cual lo prevé en varios de sus artículos, los cuales analizaremos a continuación.

Por orden de aparición en el Código Fiscal de la Federación de 1938, el primer artículo que menciona al juicio de lesividad es el artículo 160, el cual

otorga la competencia a las salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer del mismo.

En efecto el mencionado precepto en su fracción VII señala textualmente lo siguiente:

Artículo 160.-Las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:  
...VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.<sup>23</sup>

En relación con dicho artículo, el similar 179 señala lo siguiente:

Artículo 179. La demanda deberá presentarse directamente al Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que se haya notificado la resolución impugnada, excepto si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la república o cuando fallezca durante el plazo a que este artículo

---

<sup>23</sup> Código Fiscal de la Federación 1938-1992. Ejemplar para Tribunal Fiscal de la Federación. Biblioteca Sala Superior. ED. Legislativa Mexicana. México. 1992. p. 16.

se refiere, pues entonces el término para iniciar el juicio será de cuarenta y cinco días.

En el caso de la fracción VII del artículo 160, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se haya hecho saber la resolución al interesado.

Como se puede apreciar de las transcripciones anteriores, resulta claro que desde la primera aparición del juicio de lesividad en nuestros ordenamientos jurídicos, se consagra la inconstitucionalidad que señalamos en el presente estudio, toda vez que la fracción VII del artículo 160 de dicho Código Fiscal se refiere al juicio iniciado por las autoridades Fiscales en contra de una resolución favorable al particular sin señalar el plazo con que cuentan las autoridades para su interposición.

Sin embargo, el legislador consagró tal término en un precepto posterior del mismo ordenamiento Jurídico, el artículo 179, el cual es claro al señalar que la autoridad contará con cinco años para promoverlo y que el particular contará solo con 45 días, lo cual pone en evidencia el desequilibrio que existe entre las partes para iniciar sus respectivos medios de defensa.

Finalmente, considero como antecedente importante, hacer referencia a la exposición de motivos que realizó el Congreso de la Unión para justificar el nacimiento de dicha figura, quedando plasmada de la siguiente manera:

'...uno de los puntos en que la Ley acoge ideas ya adoptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no había logrado desenvolverse por la falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la Administración Pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella a favor de un particular, creando en esto un interés directo y concreto, debe nulificarse por ilegal, a falla de tales disposiciones reglamentarias, deben de atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias de la Suprema Corte, nulifiquen de propia autoridad actos que se emitieron acatando las reglas que debieron normarlos, no obstante que se trate de actos en verdad inexistentes, sino simplemente viciados de ilegitimidad.

En el reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte que en materia administrativa no puede prevalecer en el error sobre el interés público.

La Ley acepta este postulado, pero la realiza de manera que se respetaría el interés público y se le

hará prevalecer, si así procede, solo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse. La Ley toma en cuenta lo que sobre éste particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra.

El plazo que determina, que es de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes fiscales desde el siglo pasado, pues es indudable que antes del fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la Administración Pública o, inclusive, del Congreso de la Unión a través de la glosa, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubiere reconocido las autoridades Fiscales al examinar por primera vez un asunto”.

De los antecedentes antes señalados, queda claro que sin sustento y razón jurídica, el legislador otorga plazos distintos a las partes del proceso contencioso administrativo, para acudir a demandar la nulidad de las resoluciones administrativas.

### 3.3 Naturaleza Jurídica

Resulta necesario, en primer término, apuntar algunas características fundamentales del procedimiento que se estudia, las cuales en buena medida derivan de la naturaleza peculiar del organismo ante el cual se ventila este procedimiento, denominado Juicio de Lesividad.

Al respecto, se debe tener en cuenta que del texto constitucional se infiere que la función de los tribunales administrativos es la de dirimir controversias, es decir, que en su materia propia realizan las mismas funciones que los órganos del Poder Judicial, las cuales consisten en “decir el derecho”.

En estos términos, el organismo al que aludimos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es una institución formalmente administrativa. Sin embargo, lo que es pertinente destacar de este punto es que desde el punto de vista material su función es la de un organismo jurisdiccional, es decir, que los procedimientos y actos que de él emanan tienen esta última naturaleza.

Inicialmente dicho tribunal se estableció como competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se ha ampliado para agregarle la posibilidad de conocer sobre diversos problemas de naturaleza administrativa.



Su naturaleza jurídica es compleja, sin embargo, se puede mencionar que formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional: su fundamento debe apoyarse en el artículo 104, fracción I, Párrafo Segundo de la Constitución Federal. Al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos, la independencia del tribunal debe ser análoga a la del Poder Judicial.

El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento se dio precisamente para mantener el principio de la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Esto es lo que consagra el artículo 1 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta ley establece.

La competencia del Tribunal es limitada y, salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse. Como organismo estatal tiene una competencia restringida, la cual deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no provista por la única fuente de la que pueda derivarse, que es la legislación positiva.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida, y no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen, o reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay forma legal en la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de reclamar la nulidad de actos o procedimientos y agrega, fuera de esa órbita, que la administración pública conserva sus facultades propias junto con los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

En suma, es un órgano de justicia administrativa dotado de plena autonomía para conocer y resolver los asuntos sujetos a su competencia. Este tribunal administrativo se encuentra integrado para funcionar por una Sala Superior, la cual reside en el Distrito Federal, y por salas regionales a lo largo del país, que se componen de tres magistrados cada una.

Por otro lado, del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente se deduce que la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado en la resolución, la demanda y la contestación, debiendo inferirse que cualquier cuestión que se plantee en este procedimiento tendría que ser resuelta conforme a la ley así como a lo planteado en la resolución, la demanda y la contestación, de donde resulta claro que ni es un juicio de equidad, ni admite tampoco la suplencia de la deficiencia de las partes.

En este contexto, resulta claro que el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, denominado como ha quedado señalado, procedimiento contencioso administrativo, el cual es regulado por el Código Fiscal de la Federación, tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento en cuestión está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

### **3.4 Fundamentos jurídicos**

Para llegar a tener un excelente conocimiento del estudio que se realiza, mencionaré algunos de los artículos que regulan el Juicio de Lesividad, así

como algunos de los criterios que han sido emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Colegiados de Circuito, junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Art. 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorable 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.

Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinadas jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que la misma se hubiera emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para

presentarlos y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.

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

Al concluir el ejercicio para el que se hubiere emitido una resolución de las que señala el párrafo anterior los interesados podrán someter las circunstancias del caso a la autoridad fiscal competente para que dicte la resolución que proceda.

Este precepto no será aplicable a las autorizaciones relativas a prórrogas para el pago en parcialidades,

aceptación de garantías del interés fiscal, las que obliga la ley para la deducción en inversiones en activo fijo y las de inicio de consolidación en el Impuesto Sobre la Renta.

Art. 207 .....

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

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece lo siguiente:

Art.- 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las

resoluciones definitivas que se indican a continuación:

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los Juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Criterios que han sido emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales Colegiados y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**PRIMER CRITERIO:**

“RESOLUCIONES FISCALES. REVOCACIÓN DE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA.

Conforme a su naturaleza jurídica, el acto administrativo es considerado como una manifestación unilateral de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública, la cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, es

generalmente ejecutiva y propone satisfacer el interés general.

El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, el normal es su cumplimiento voluntario, pero puede también extinguirse por medios que no culminan con su cumplimiento sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz estos medios son: la revocación administrativa, rescisión, prescripción, caducidad, término y condición, renuncia de derechos, irregularidades e ineficacia del acto administrativo y extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante Tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

Tratándose de la revocación administrativa, adquiere el sentido del retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superviniente, mediante un nuevo acto de esa naturaleza, haciéndose hincapié en que el acto administrativo llene atribuida la autoridad de cosa juzgada, tal como ocurre con la sentencia judicial, ya que la actividad de la administración no tiene por finalidad la de precisar la certidumbre jurídica, ésta es misión de la sentencia judicial, y su fin es alcanzar un resultado materia útil para el Estado en los límites del derecho: Luego, es revocable.



Sin embargo, una vez que el acto se ha emitido y ha producido efectos, su autor ya no puede disponer en forma ilimitada, por una exigencia superior de la vida social, la seguridad de las resoluciones jurídicas y, por consecuencia, la estabilidad de los actos que la engendran, por ende la revocación tiene un límite, y es por tanto inadmisibile cuando el acto original ha engendrado derechos adquiridos o derechos patrimoniales.

La naturaleza revocable del acto administrativo está contenida en el Código Fiscal de la Federación en los artículos 203, fracción IV, y 215 último párrafo, del código mencionado, en donde se prevé que la autoridad demandada, hasta antes del cierre de la instrucción puede revocar la resolución impugnada produciendo entonces, como consecuencia jurídica, el sobreseimiento en el juicio.

Como una variable a la anterior regla, el artículo 36 del mismo ordenamiento legal prevé que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán modificarse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante un Juicio iniciado por las autoridades fiscales, de lo que se sigue que fuera del caso citado no cabe ni aún por analogía incluir como caso similar al mismo, las resoluciones que son favorables al gobernado.

El presente criterio interrumpe la tesis jurisprudencial sustentada por este Tribunal Colegiado, publicada en la página 76 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 57, septiembre de 1992, Octava Época, de rubro, REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES FISCALES LESIVAS AL PARTICULAR. REQUISITOS DE LA, en la que, en síntesis, llegó a sostenerse que las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones lesivas a un particular, sino solo a través de la modificación de la resolución por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal prevé el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de resoluciones administrativas de carácter individual favorables al particular, pues además de que ello resulta contrario a la naturaleza jurídica del acto administrativo, lleva como consecuencia considerar infundadamente inaplicables los artículos 203, fracción IV y 215, último párrafo del código mencionado, en cuanto al primero faculta a la autoridad demandada a revocar la resolución impugnada hasta antes del cierre de instrucción, y el segundo establece una causal de sobreseimiento como cierre de instrucción, consecuencia de la revocación del acto administrativo<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Instancia Tribunales Colegiados. Tomo I. Junio de 1995. Tesis VIII. 2ª, 5ª. p. 532.

**SEGUNDO CRITERIO:**

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES. SOLO BENEFICIAN AL PARTICULAR QUE LAS GESTIONO. La resolución de la autoridad hacendaría que autoriza la devolución de numerario a un contribuyente por concepto de saldo a favor de un determinado impuesto, no sirve 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 proviene 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 agravio a la autoridad administrativa emisora de la resolución impugnada en el juicio de nulidad”<sup>26</sup>.

**TERCER CRITERIO:**

RESOLUCIONES FISCALES FAVORABLES AL PARTICULAR REQUISITOS PARA SU REVOCACIÓN. De acuerdo con el artículo 36 del

<sup>26</sup> Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo X. Octubre. p. 426. Tesis Aislada.

Código Fiscal de la Federación, faculta a las autoridades demandadas a revocar sus resoluciones, pero debe observarse que toda facultad gubernativa solo puede ejercerse dentro del marco de respeto a los derechos de los particulares, máxime cuando es la propia autoridad quien ha dictado una resolución anterior que ha creado derechos a favor de un particular, por lo que, en esas condiciones, debe entenderse que la autoridad fiscal no puede revocarla lisa y llanamente, sino que tiene que seguir el camino que indica el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, pues también deben tomarse en cuenta las facultades que la ley otorga a la autoridad administrativa para realizar sus atribuciones, ya que la carencia de esas facultades actualizaría la incompetencia propiamente dicha, lo cual significa que no podría revocar una resolución favorable a un particular si no se cumplen cabalmente las atribuciones contenidas en la ley de la materia<sup>27</sup> .

#### **CUARTO CRITERIO:**

REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES FISCALES LESIVAS AL PARTICULAR, REQUISITOS DE LA. En el Código Fiscal de la Federación es de destacar los términos de

---

<sup>27</sup> Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo LVII. Septiembre de 1992. Tesis VIII. 2°, J/9. p. 75.

modificación y revocación, que para casos iguales y como sinónimos utilizó el legislador.

En efecto, en el artículo 36 dice: -Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas. Mientras que en el artículo 215 literalmente expresa, en su párrafo tercero: En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

De lo anterior, se puede llegar a la conclusión válida de que las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones lesivas a un particular, sino sólo a través de la modificación de la resolución por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que si ya iniciado el juicio de nulidad fiscal y al dar contestación a la demanda el representante de la autoridad demandada solicita el sobreseimiento del juicio porque la autoridad revocó la resolución impugnada, revocación que de autos se advierte que no contiene ninguna modificación del acto impugnado, sino que lisa y llanamente deja sin efectos la resolución cuestionada, no puede ni debe ser cuestionada como una revocación en los términos exigidos por el Código Fiscal de la Federación. Así, por ejemplo, cuando el juicio de nulidad fiscal concluye con una sentencia en la que se declara la nulidad del acto impugnado, no se

hace diciendo lisa y llanamente que se deja sin efectos la resolución impugnada, sino que expone los motivos y fundamentos jurídicos por los que se declara la nulidad del acto, que en sentido lato sensu constituye una modificación o revocación del acto impugnado, en los términos empleados por el legislador en el Código Fiscal de la Federación. Máxime que de esta manera se evita el riesgo de que ante una revocación sin modificación la autoridad repita el acto, pues si revoca la resolución a través de una modificación debe ser porque ya la analizó: reiterar el acto después de una revocación lisa y llanamente de las molestias y gastos que ocasionó al presentar la demanda de nulidad fiscal para el particular<sup>28</sup>.

#### QUINTO CRITERIO:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES PARA SU NULIFICACIÓN. ES NECESARIO PROMOVER JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, El artículo 36 del Código Fiscal Federal establece el principio general de que las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas, por lo que sí lo expresado por éstas constituye una resolución a favor del particular, es

---

<sup>28</sup> Ibidem p. 76.

necesario, para obtener su nulidad, promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Tal juicio debe promoverse aunque la autoridad que hubiera dictado dicha resolución favorable fuere incompetente, ya que el artículo 36 en cita no hace distingo alguno respecto de las resoluciones que dicten autoridades incompetentes y que favorezcan a particulares<sup>29</sup>.

#### **SEXTO CRITERIO:**

“RESOLUCIONES FISCALES FAVORABLES AL PARTICULAR, REQUISITOS PARA SU REVOCACIÓN. El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación faculta a las autoridades demandadas a revocar sus resoluciones, pero debe observarse que toda facultad gubernativa solo puede ejercerse dentro del marco de respeto a los derechos de los particulares, máxime cuando es la propia autoridad quien ha dictado una resolución anterior que ha creado derechos a favor de un particular, por lo que en esas condiciones, debe entenderse que la autoridad Fiscal no puede revocarla lisa y llanamente, sino que tiene que seguir el camino que

---

<sup>29</sup> Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo III. Segunda Parte-2. p. 686.

indica el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, pues también deben tomarse en cuenta las facultades que la ley otorga a la autoridad administrativa para realizar sus atribuciones, ya que la carencia de esas facultades actualizaría la incompetencia propiamente dicha, lo cual adquiere este significado si no se cumplen cabalmente las atribuciones contenidas en la ley de la materia<sup>30</sup>.

### **3.5 Elementos y requisitos para su admisión y su trámite**

Los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se registrarán por las disposiciones establecidas para tal efecto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

A falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga el procedimiento contencioso que establece este Código.

---

<sup>30</sup> **Semanario Judicial de la Federación**. Apéndice de 1995. Octava Época. Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo III parte TCC. Tesis 896. p. 690.



En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio en el escrito inicial de la demanda, deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas: si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demandada.

Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule, pues sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pudiere firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y otra persona signará a su ruego.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar, en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos. Las firmas del otorgante y testigos serán ratificadas ante notario o los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

La representación de las autoridades, la cual resulta sumamente importante analizar para el presente estudio, corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo, o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos o interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

A este respecto, son partes en el juicio contencioso administrativo:

**El demandante**

**Los demandados.** Tendrán ese carácter

- ✓ La autoridad que dictó la resolución impugnada.

- ✓ El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, en este caso, tratándose del Juicio de Lesividad.

El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en el párrafo anterior.

En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado.

El plazo general para la presentación de la demanda es dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la nulificación de la resolución impugnada, de conformidad con el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Para el cómputo del plazo solo se tomarán en cuenta los días hábiles, entendiéndose por éstos los que no se encuentran enumerados en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, así como tratándose de vacaciones generales de las autoridades fiscales federales, excepto cuando se trate de presentación de declaraciones y pago de contribuciones.

La regla general respecto al plazo que establece el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación para la presentación de la demanda prevé un caso de excepción, el cual es objeto de la presente investigación, el Juicio de Lesividad, este es vagamente mencionado como tal en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, posee ciertos requisitos necesarios para su tramitación, los cuales se analizarán a continuación.

En efecto, al hacer referencia al juicio iniciado por las autoridades en contra de una resolución definitiva favorable al particular, el mencionado artículo 207 del Código Fiscal de la Federación señala textualmente lo siguiente:

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

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

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.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado

para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral.

En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se de por terminado a petición del interesado.

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

Como se puede apreciar de la simple lectura que se realice al citado artículo, las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuanto se pida la modificación o nulidad de un acto favorable al 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.

Una vez que hemos señalado el plazo con el que cuentan las partes para la presentación de la demanda es necesario indicar lo que, conforme al Código Fiscal de la Federación, ésta debe indicar, para de ese modo estar en posibilidad de entrar al estudio de las etapas por las que atraviese el juicio hasta concluir con una sentencia.

De conformidad con el artículo 208 del citado ordenamiento tributario, la demanda debe indicar lo siguiente:

- ✓ El nombre y domicilio fiscal y, en su caso, domicilio para recibir notificaciones del demandante.
  
- ✓ La resolución que se impugna.
  
- ✓ La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
  
- ✓ Los hechos que den motivo a la demanda.
  
- ✓ Los conceptos de impugnación.

- ✓ Las pruebas que ofrezca.
  
- ✓ El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

La omisión de ciertos requisitos considerados esenciales dará lugar a que el magistrado instructor deseche la demanda por improcedente: dichos datos son los referentes al nombre, domicilio fiscal, la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación. En caso de omisión de los demás requisitos, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, Según corresponda.

Asimismo, el demandante deberá adjuntar a su demanda, conforme a lo previsto por el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, los siguientes documentos:

- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso para el particular demandado.



- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no se gestione en nombre propio.
- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- Constancia de la notificación del acto impugnado.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, al cual deberá ir firmado por el demandante.
- Las documentales que ofrezca.

Con los requisitos antes señalados, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá admitir la demanda que presente la autoridad en contra de una resolución favorable del particular, en la cual solicitará la anulación o modificación de la resolución que tiene el particular, siempre y cuando haya

cumplido con todos los elementos necesarios para poder ir a juicio, de conformidad con lo previsto por el artículo VI del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, una vez que la demandante cumpla con lo anterior, también deberá incluir en la demanda un capítulo de puntos petitorios expreso o tácitamente. Asimismo, como ha quedado señalado en párrafos anteriores, deberá contener la Firma del promovente, ya que la ausencia de ésta provoca la inexistencia de la demanda.

Una vez que se corra traslado al demandado procederá a dar contestación a la misma: sin embargo, es importante señalar que el demandado se limitará a expresar las cuestiones de previo y especial pronunciamiento, las consideraciones que a su juicio impidan se emita una decisión en cuanto al fondo, o bien, demostrar que el derecho en que el actor apoya su demanda no ha nacido o se ha extinguido.

Es importante destacar que el demandado, en su contestación, no podrá cambiar los fundamentos de derecho en que se apoya la resolución impugnada, ni suplir las deficiencias de dicha resolución, ni mejorarla ni mucho menos modificarla.

Posteriormente, una vez desahogadas las pruebas ofrecidas, no habiendo ningún incidente de previo y especial pronunciamiento que resolver, se concederá plazo para alegatos, mismos que se formularán por escrito y, vencido dicho término, se declarará cerrada la instrucción.

En relación con la sentencia que pone fin al juicio, es importante mencionar que el Magistrado instructor elaborará un proyecto de sentencia y ésta se pronunciará por unanimidad o mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala.

No obstante, no se debe olvidar que, en contra de una resolución favorable o desfavorable, existen medios de defensa tanto para la autoridad como para el particular para impugnar dicha sentencia. Sin embargo, considero que no es importante ahondar este tema, pues rebasaría el objetivo de este trabajo.

## **CAPÍTULO 4**

### **INCONSTITUCIONALIDAD DEL JUICIO DE LESIVIDAD**

Para afirmar que el Juicio de Lesividad resulta violatorio de garantías individuales y por lo tanto inconstitucional, es necesario hacer un análisis minucioso de los preceptos en los cuales se funda dicho juicio, con el fin de estar en posibilidad de demostrar su inconstitucionalidad.

Empezaremos el presente capítulo analizando que el contenido del segundo párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, mismo que ya fue mencionado, el cual establece el plazo con el que cuentan las

autoridades fiscales para demandar la nulidad de una resolución favorable al contribuyente, resulta a todas luces inconstitucional.

Lo anterior, a partir de considerar que el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Constitución Federal establece lo siguiente:

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

En este orden de ideas, como fue mencionado en los capítulos anteriores, dicho concepto es conocido en nuestro sistema jurídico como la garantía de audiencia, la cual tiene un significado muy amplio, pues implica la obligación que tienen las autoridades administrativas, legislativas y judiciales de otorgar al gobernado que vaya a ser privado de sus derechos, de una adecuada defensa ante los Tribunales previamente establecidos.

Evidentemente, para que la defensa de sus derechos pueda darse de manera completa y adecuada, es menester que dentro del procedimiento judicial se respeten las formalidades que la doctrina y la legislación han establecido como necesarias para otorgar al afectado la posibilidad de defenderse correctamente.

Sobre el particular, la doctrina jurídica ha definido a las formalidades esenciales del procedimiento como los requisitos necesarios que deben cumplirse dentro de un procedimiento jurisdiccional, a efecto de procurar una adecuada defensa del particular que vaya a ser privado de sus derechos.

Al respecto, el Maestro Ignacio Burgoa, en su libro las Garantías Individuales, establece que las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico, bien sea que éste surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado, o bien, en el caso que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna (juicios o procedimientos en rebeldía), en la inteligencia de que, según

hemos afirmado, dicha función es de realización necesaria cuando se trate de un acto privativo, en los términos que opusimos este concepto con antelación<sup>31</sup>.

Por otra parte, es impórtame señalar que la doctrina jurídica hace consistir las formalidades esenciales del procedimiento en que al gobernado se le dé la oportunidad de defensa, esto es, que se le permita externar con oportunidad sus pretensiones opositoras de defensa dentro del procedimiento jurisdiccional de que se trate.

Es por ello que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea de carácter civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario, estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, la cual puede traducirse en diferentes actos procesales, entre otros, la debida notificación del acto, así como su debida oportunidad de impugnarlo dentro de un plazo razonablemente establecido e igual para las partes contendientes dentro de un procedimiento jurisdiccional.

En efecto, las formalidades esenciales dentro de cualquier procedimiento jurisdiccional miran, fundamentalmente, a la oportunidad de defensa del particular, lo cual se puede concretizar en diversos actos o estados procesales,

---

<sup>31</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. ED. Porrúa. 21ª ed. México. 1989.

siendo de los más importantes, aquellos que se refieren a la igualdad de las partes contendientes a externar su defensa u oposición ante aquel hecho u acto que les cause perjuicio y que de pauta a la iniciación de determinado procedimiento Jurisdiccional.

Dentro de las formalidades esenciales del procedimiento encontrarnos la igualdad de trato que las partes deben tener en cualquier proceso que se ventile ante autoridades jurisdiccionales, pues el que se les permita exteriorizar sus pretensiones de defensa en igualdad de circunstancias se traduce en el debido cumplimiento a las formalidades de procedimiento concretizadas por el artículo 14 de nuestra Constitución.

Por lo tanto, derivado del debido cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento, se encuentra el de la garantía a la igualdad que las partes deben tener dentro de algún procedimiento, bien de carácter civil, administrativo o penal, pues no es sino a través del reconocimiento de dicha igualdad que las citadas formalidades pueden concretizarse, ya que al lograr un equilibrio de igualdad de circunstancias entre partes contendientes que, se insiste puede traducirse en diversos actos u hechos procesales, se garantiza de manera óptima la garantía de defensa.



Es por ello que al contemplarse en el artículo 14 de nuestra Constitución la garantía del cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento se consagra el principio o garantía de igualdad entre las partes, pues al concretizarse dicha igualdad se cumple con dichas formalidades.

El principio de igualdad entre las partes a que se refiere el artículo 14 de nuestra Constitución, se refiere al mismo trato que deben tener en el proceso jurisdiccional las partes, esto es, las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas.

En efecto, el principio de igualdad procesal de las partes se esgrime en el sentido de que éstas deben estar en todo momento dentro del procedimiento jurisdiccional de que se trate, en situación idéntica frente al juzgador, por lo cual no debe haber ventajas o privilegios a favor de una ni desventaja en perjuicio de la otra.

Ante esto es claro que, en términos del principio de igualdad de las partes, éstas deben tener dentro del procedimiento, ya sea de carácter civil, administrativo o penal, un mismo trato, es decir, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas.

En otras palabras, la igualdad de las partes en el proceso significa dar oportunidad a cada una de ellas para que hagan valer sus derechos ante el juzgador, rodearlas de las garantías y quitar los obstáculos a fin de que libremente puedan alegar o defender sus derechos en igualdad de circunstancias.

El principio de igualdad de las partes que nos ocupa puede avocarse a diversos aspectos del proceso jurisdiccional, como lo puede ser la oportunidad a cada parte de conocer en su totalidad el material litigioso de que se trate, con el fin de que éstos puedan, en su caso, hacer valer oportunamente sus medios de defensa: o bien, la posibilidad de ser notificados de todo aquello que se encuentre referido al procedimiento de que se trate, a fin de que no quede en estado de indefensión.

Dicho principio puede referirse, además de lo anterior, a la oportunidad de las partes de impugnar dentro de los mismos plazos de tiempo los actos u hechos que le causen perjuicio alguno, es decir, a la igualdad de lapsos con que cuentan las partes para hacer valer sus medios de defensa dentro de determinado proceso jurisdiccional.

En efecto, si como se señaló anteriormente el principio de igualdad de las partes mira a la equidad de oportunidades de las partes dentro de un proceso,

es claro que ello pueda concretizarse al contemplarse por la norma adjetiva un mismo plazo o término para que las mismas puedan hacer valer sus medios de defensa.

Así pues, en esta orden de ideas, en la medida en que el principio de igualdad entre las partes sea respetado y consagrado por los ordenamientos adjetivos, se dará debido cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento, pues de lo contrario se rompería el principio de imparcialidad básico en la administración de justicia.

Luego entonces, es claro que en tanto las disposiciones procedimentales se esgriman sobre bases que respeten el principio de igualdad de las partes, se ajustarán a lo dispuesto por el artículo 14 de nuestra Constitución.

En el caso concreto, la disposición cuya inconstitucionalidad presumo, esto es, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, resulta violatorio del principio de igualdad procesal de las partes contemplado por el artículo 14 de nuestra Constitución, pues otorga un trato distinto a las partes que participan dentro de un mismo proceso jurisdiccional, a saber, el contencioso administrativo ante al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, el tercer párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación señala lo siguiente:

"Artículo 207.- Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda".

De la disposición antes transcrita, claramente se desprende que la autoridad en su carácter de parte dentro del procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, dentro del procedimiento contencioso administrativo, cuenta con un plazo de cinco años, contados a partir de que se emita la resolución que constituya un acto favorable a un particular, para pedir su modificación o nulidad mediante la demanda que en su caso interponga.

Lo que es más, en los términos de la disposición cuya inconstitucionalidad se sostiene, cuando se trate de una resolución que haya producido efectos de tracto sucesivo, la autoridad podrá demandar su modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto.

En estos términos, es claro que, con base en lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad en su carácter de demandante puede ocurrir a demandar la nulidad de una resolución favorable emitida en su momento a un particular, dentro del término de dos plazos: el primero comprendido dentro de los cinco años posteriores a que se haya emitido la resolución cuya nulidad o modificación se demande; y el segundo, cuando se trate de resoluciones que hayan producido efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad o modificación de dicha resolución en cualquier época, con la limitante de que no exceda de los cinco años del último efecto.

Sin embargo, al prever dichos plazos a favor de la autoridad, para que en su carácter de demandante acuda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad o modificación de las resoluciones Favorables a los particulares, el artículo cuya inconstitucionalidad se sostiene viola o dispuesto por el artículo 14 de nuestra Constitución, pues contravienen

las formalidades esenciales del procedimiento al dar un trato desigual a las partes que participan dentro del proceso contencioso administrativo.

En efecto, según lo señalado en párrafos anteriores, las formalidades esenciales del procedimiento pueden concretizarse en diversos actos u hechos inherentes al proceso jurisdiccional, pudiendo ser uno de ellos el reconocimiento de la igualdad de las partes que participan, ya sea en su carácter de actor o demandado dentro de un proceso jurisdiccional.

Ahora bien, el artículo cuya inconstitucionalidad se presume, al prever los plazos antes citados, desconoce el principio de igualdad de las partes, pues otorga más ventajas a la autoridad que al particular dentro del proceso contencioso administrativo: ventajas que se refieren al plazo que tiene cada una de ellas para acudir a demandar la nulidad o modificación de una resolución administrativa.

Es claro que, como se señaló anteriormente, el tercer párrafo del artículo en comento establece un plazo de cinco años así como uno indefinido, para el caso de actos que hayan producido efectos de tracto sucesivo con la limitante ya apuntada, para que la autoridad en su carácter de actor acuda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad o

modificación de un acto administrativo que constituya una resolución favorable para el particular.

Sin embargo, el propio artículo, en su primer párrafo, señala que para el caso de resoluciones impugnadas por los particulares, la demanda por la cual se solicite su nulidad o modificación deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de dicha resolución.

El artículo 207, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, señala lo siguiente:

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

Por tal motivo, es claro que el artículo viola el principio de igualdad de las partes constitutivo de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el artículo 14 de nuestra Constitución, pues establece plazos distintos para que el particular o la autoridad, en su carácter de actores, acudan a

demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la modificación o nulidad de los actos administrativos de que se traten

En todo caso, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación debió prever el mismo plazo tanto para la autoridad como para el actor para demandar los actos de carácter administrativo. Esto es, debió prever un plazo igual de cuarenta y cinco días para las partes (autoridad y particular), o bien, un plazo de cinco años para las mismas, pues al no hacerlo así otorga más ventajas y beneficios a una de las partes, a saber a la autoridad en su carácter de actora, pues tendrá un lapso mayor de tiempo para demandar la nulidad de la resolución administrativa de que se trate.

Lo que es mas, en los términos del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, el particular en su carácter de demandado, cuenta solamente con un plazo de cuarenta y cinco días para contestar la demanda que en su caso interponga la autoridad en su carácter de actora, lo cual pone aún más en evidencia la inconstitucionalidad de la disposición que se combate, pues mientras la autoridad cuenta con un plazo de cinco años, o bien, con un plazo indefinido, según sea el caso, para demandar la nulidad o modificación de un acto administrativo favorable a un particular, éste último únicamente cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días, contados a partir de que se le notifique la demanda de que se trate, para contestar la misma, lo cual lo pone en un plano



de desigualdad frente a la autoridad como parte actora dentro del proceso contencioso administrativo.

Más aún, cabe señalar que como se apuntó anteriormente, cuando el particular funge como actor dentro del proceso contencioso administrativo frente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días para demandar la nulidad o modificación de la resolución administrativa de que se trate, plazo con el que, en los términos del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, cuenta la autoridad demandada para contestar la demanda que en su caso interponga el particular.

Es por ello que carece de todo sustento y razón jurídica el que el artículo en cuestión establezca plazos distintos a las partes del proceso contencioso administrativo (autoridad y particular) para acudir a demandar la nulidad de resoluciones administrativas, pues en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 14 de nuestra Constitución, no debiera dar ventajas o beneficios a una parte respecto de la otra, y al no hacerlo de ese modo, resulta clara su inconstitucionalidad en este sentido.

## **CONCLUSIÓN**

Por lo antes expuesto, se puede afirmar que al existir la figura del juicio de lesividad por parte de la autoridad para revocar o modificar una resolución favorable para el particular, se viola la garantía de seguridad jurídica como ha quedado debidamente analizado en el cuerpo del presente trabajo, dejándolo en un estado de indefensión.

En el presente estudio, me he dado cuenta que el legislador en la parte relativa al plazo que tienen las partes para interponer la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hace una excepción por demás notoria, es decir, tratándose de resoluciones de carácter individual favorables a un particular, se le otorgó a la autoridad fiscal un término de cinco años para interponer su demanda de nulidad (la incorrectamente llamada demanda de lesividad) contra ese tipo de resoluciones, mientras que a el particular se le otorgó únicamente un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para interponer su demanda contra las resoluciones que ahí se describen.

En este orden de ideas, he visto que en la práctica este tipo de conductas resultan ser por demás arbitrarias y, por ende, generadoras de un alto grado de inseguridad jurídica para el particular. Una vez que la autoridad fiscal emite en beneficio del particular una resolución pueden transcurrir cinco largos años para que esta decida ejercer esa facultad y, por tanto, justifique que se equivocó o simplemente que ya no quiere o desea otorgarle al particular el beneficio otorgado

A mayor abundamiento, contrariamente a lo esgrimido anteriormente, el particular una vez que la referida autoridad fiscal le notifica una resolución, cuenta únicamente con cuarenta y cinco días hábiles para presentar su demanda.

En estos términos, uno de los principios fundamentales en la teoría del proceso consiste en que en todo procedimiento que se siga, sea de la índole o materia que sea, debe prevalecer el principio de igualdad procesal entre las partes, el cual consiste en que en todo procedimiento le deben dar a los involucrados las mismas ventajas o privilegios, pues en caso contrario, al otorgarle mayores privilegios a una u otra se caería en una desigualdad procesal y, por ende, en un certero y posible fracaso en el negocio jurídico de que se trate.

Ante tal situación, la presente investigación pretende proponer una reforma que resulta ser fundamental e indispensable al procedimiento contencioso administrativo, pues para que el particular tenga una plena seguridad jurídica se le debe otorgar a la autoridad fiscal el mismo plazo que al particular para interponer la demanda de nulidad. Asimismo, pretendo integrar al referido dispositivo legal el principio de igualdad procesal entre las partes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### A. DOCTRINA:

ARELLANO GARCÍA, Carlos. **Teoría General del Proceso**. ED. Porrúa. México. 1995.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. **Derecho Procesal Fiscal**. ED. Cárdenas Editor y Distribuidor. 2ª ed. México. 1975.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Las Garantías Individuales**. ED. Porrúa. 28ª ed. México. 1970.

BECERRA BAUTISTA, José. **El Proceso Civil en México**. ED. Porrúa. México. 1975.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. **Lecciones de Práctica Contenciosa en material fiscal**. ED. Themis. Colección de Textos Universitarios. México. 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Compendio de Derecho Administrativo**. Primer Curso. ED. Porrúa. México. 1994.

FAYA VIESCA, Jacinto. **Administración Pública Federal**. ED. Porrúa. México. 1979.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. ED. Porrúa. 13ª ed. México. 1969.

GARZA DE LA, Sergio Francisco. **Derecho Financiero Mexicano**. ED. Porrúa. 14ª ed. México. 1986.

GONZÁLEZ BOSCH, Agustín. **Los Recursos Administrativos en Materia Fiscal**. ponencia dictada por el Segundo Simposium Fiscal organizado por la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C. México, 1980.

HALLIVIS PELAYO, Manuel. **Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria en México**. ED. Porrúa. 3ª ed. México. 1990.

HUMPHREY SALINAS, Arturo. **Formulario de instancias. Defensas y juicios de índole fiscal**. ED. Themis. 3ª ed. México. 1980.

KAYE LÓPEZ, Dionisio José. **Derecho Procesal Fiscal**. ED Themis. México. 1999.

KAYE LÓPEZ, Dionisio José. **Instancias no Contenciosas en Materia Tributaria**. ED. IEE. S.A. México. 1980.

MARGAIN MANATOU, Emilio. **Introducción al Estudio de Derecho Tributario**

**Mexicano**. ED. Universidad de San Luis Potosí. México. 1973.

MARTINEZ LARA, Ramón. **El sistema Contencioso Administrativo en**

**México**. ED. Trillas. México. 1990.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. **Derecho Fiscal Mexicano**. ED. Contables y

Administrativas S.A. 4ª ed. 1ª reimpresión. México. 1976.

NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho Procesal Administrativo**. ED. Porrúa.

México, 1968.

OVALLE FAVELA, José. **Derecho Procesal Civil**. ED. Harla. México. 1980.

OVALLE FAVELA, José. **Garantías Constitucionales del Proceso**. ED. Harla

México, 1996.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. **Derecho Fiscal**. ED. Harla. México. 1988.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**. ED. Porrúa. 4ª ed. México.

1968.

VALLARTA, Ignacio Luis. **Obras completas; Cuestiones constitucionales**

**(Votos)**. ED. Particular a cargo de A. García. México. 1984.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. **Evolución y Perspectiva de los Órganos de**

**Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano**. ED.

UNAM. 1ª ed. México. 1991.

## C. LEGISLACIÓN:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ED. Dofiscal. Compilación Tributaria, 2002.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1938-1992. Ejemplar para Tribunal Fiscal de la Federación. Biblioteca Sala Superior. Editorial Información Legislativa Mexicana. México. 1992.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, ED. H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Tomo III. artículos 12-23, 4ª ed. México. 1994

## D. DICCIONARIOS:

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. ED. Porrúa. 7ª ed. México. 1994.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. ED. Porrúa. 6ª ed. México. 1977.

E. JURISPRUDENCIA Y TESIS  
SOBRESALIENTES:

Semanario Judicial de la Federación. Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo 57. Septiembre de 1992. Tesis VIII. 2°.J/9 y J/10.



Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. T. II. Julio de 1988. p.170:  
en igual sentido, T. III, enero de 1989.

Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Instancia Tribunales  
Colegiados de Circuito. Tomo I. Junio de 1995. Tesis VIII, 2°, 5°.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Instancia Tribunales  
Colegiados de Circuito. Tomo X. Octubre.

