



LU X VIA SAPIENTIAS

**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO

CAMPUS SUR

ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD JURÍDICO PROCESAL  
DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MATERIA FISCAL

**T E S I S**

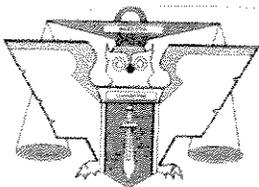
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**

**P R E S E N T A:**

**JOSÉ ADÁN RODRÍGUEZ ROMO.**

ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RODRÍGUEZ



MÉXICO, D. F.,

2007.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

*A la vida, por sus estatutos  
el orden espiritual,  
la diversidad y el equilibrio  
material e intelectual*

*A Dios, por situarme unos instantes  
en el mundo, permitirme disfrutarne,  
en la experiencia del conocimiento,  
la voluntad, conciencia y el amor,  
en mis secretos.*

*A la naturaleza, por las caricias del viento,  
los sabores de la tierra, el aroma del tiempo,  
los ecos de la noche, el rayo de luz del día,  
la sensibilidad del espacio, la humedad,  
el calor y el frío.*

*A mis padres: Por su amor incondicional...*

*Adán, por el sustento, consejos y palabras  
sabias, por su disciplina y firmeza  
por enseñarme valores, virtudes  
en la vida y sus excesos...*

*María Martha, por su infinito apoyo,  
sensibilidad, paciencia, educación  
valores y virtudes inculcadas,  
y desinteresado cariño...*

*A mis hermanos: Por los buenos momentos...*

*Marta Adriana, por tu solidaridad  
sabios consejos, por lo que hemos  
compartido, por tu caridad y apoyo.*

*Gustavo, por tus sabios consejos,  
por tu prudencia, por tu sano  
criterio, por tu templanza y virtudes.*

*A Eder y Mariana, frutos llenos de candidez, juventud y alegría  
por quienes vale la pena recordar cada ciclo de vida,  
e inmortalizar la época que los adultos olvidamos...*

*A mis abuelitos por su amor, cariño,  
por dejarme aprender de su  
experiencia, conocer sus  
relatos y mi origen en ellos.*

*A tía Nenita, por sus consejos, amistad,  
convicción, fe, amor, cariño, apoyo  
y por ser un ejemplo en mi vida...*

*A la memoria de mi abuelita  
mujer admirable y exitosa.*

*A mi familia por el apoyo brindado y por creer en mí..*

*A Fredy, Israel y Jaime por los consejos recibidos  
y su valioso apoyo.*

*A todos mis amigos, y amigas por todos los  
momentos que hemos pasado juntos.*

*A mi asesor, Lic. Francisco Javier Jiménez Rodríguez  
por su apoyo, enseñanza, paciencia y disposición.*

*A mis Jefes, Maestros y Asesores Lic. Marco Antonio Elizalde*

*Baltierra, Lic. Francisco Pacheco Arellano, Lic. Cynthia Cristina  
de la Borbolla Ortiz por haber motivado en mí, la disciplina y el estudio  
de la práctica y la lógica jurídica.*

*Al personal Académico de la Universidad Latina, así como a todos  
los catedráticos, en especial a la Lic. Isabel Saavedra, Lic. Antonio Manuel  
Vega Rojas y la Lic. Karla Padilla por su apoyo, atención, paciencia y confianza.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por apoyarme en mis estudios, por la  
diversidad de criterios y conocimientos que se imparten, " madre de grandes frutos..."*

## ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	IV
 <b>CAPITULO I            DE LOS TRIBUTOS Y LAS CONTRIBUCIONES.</b>	
1.1    MARCO HISTÓRICO DE LOS TRIBUTOS EN MÉXICO.....	1
1.1.1    ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	5
1.1.2    LA COLONIA.....	8
1.1.3    MÉXICO INDEPENDIENTE.....	11
1.1.4    MEXICO ACTUAL.....	14
1.2    CONCEPTOS GENERALES DE POTESTAD TRIBUTARIA, TRIBUTO-CONTRIBUCIÓN, DERECHO TRIBUTARIO- DERECHO FISCAL Y DERECHO FINANCIERO.....	17
1.2.1    RELACIÓN JURIDICO TRIBUTARIA.....	25
1.2.2    ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES.....	26
1.2.3    FUENTES DEL DERECHO FISCAL.....	34
1.3    PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS CONTEMPLADOS POR EL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL FRACCIÓN IV.....	41
1.3.1    PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD.....	42
1.3.2    PRINCIPIO DE VINCULACIÓN AL GASTO PÚBLICO.....	43
1.3.3    PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.....	43
1.3.4    PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	44
1.3.5    PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.....	44
1.3.6    PRINCIPIO DE GENERALIDAD.....	45

**CAPITULO II      GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

2.1    DEFINICIÓN DE HECHO JURÍDICO, ACTO JURÍDICO SU  
      DISTINCIÓN Y ACTO ADMINISTRATIVO.....46

2.2    CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....57

      2.2.1    FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....58

      2.2.2    CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....60

**CAPITULO III      GENERALIDADES DEL JUICIO, PROCESO Y  
PROCEDIMIENTO.**

3.1    MARCO CONCEPTUAL DE LOS TERMINOS JUICIO,  
      PROCESO Y PROCEDIMIENTO.....64

      3.1.1    DERECHO, PRETENSIÓN Y ACCIÓN.....66

3.2    CONCEPTO DE JUICIO.....69

3.3    CONCEPTO DE PROCESO.....71

      3.3.1    SUJETOS Y ETAPAS DEL PROCESO.....72

      3.3.2    ETAPAS DEL PROCESO.....75

3.4    CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO.....76

      3.4.1    PRINCIPIOS DEL PROCESO.....77

3.5    DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.....85

3.6    JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.....87

**CAPITULO IV ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUICIO DE LESIVIDAD Y SU FUNDAMENTO.**

4.1	MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO DEL JUICIO DE LESIVIDAD.....	94
4.1.1	LA NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	96
4.1.2	LEY DE JUSTICIA FISCAL (1936).....	96
4.1.3	EVOLUCIÓN DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN RELACIÓN AL PROCESO DE LESIVIDAD DE 1938-1983.....	98
4.2	MARCO CONCEPTUAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MÉXICO.....	100
4.3	MARCO JURÍDICO DEL JUICIO DE LESIVIDAD Y SU FUNDAMENTO.....	106
4.3.1	PROCEDENCIA DEL JUICIO DE LESIVIDAD.....	109
4.3.2	LA RESOLUCIÓN FAVORABLE A UN PARTICULAR.....	111
4.3.3	TÉRMINO PARA DEMANDAR EL JUICIO DE LESIVIDAD.....	113
4.3.4	LAS PARTES EN EL JUICIO DE LESIVIDAD.....	120
4.4	RELACIÓN ENTRE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL JUICIO DE LESIVIDAD.....	121
4.5	VIOLACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.....	122
4.5.1	SEGURIDAD JURÍDICA.....	123
4.5.2	IGUALDAD PROCESAL.....	126
4.5.3	EQUIDAD PROCESAL.....	128
	PROPUESTA.....	130
	CONCLUSIONES GENERALES.....	132
	BIBLIOGRAFÍA.....	135

## INTRODUCCIÓN

La inquietud de elaborar el presente trabajo se debe a la necesidad que me embargó durante mis estudios, de atender a la interrogante de si el Derecho es justo o simplemente es el instrumento del hombre para el hombre y si todo lo que emana de éste puede ser ajustado y modificado de acuerdo a la situación que se presenta o bien, simplemente atiende a los intereses de cada momento y situación concreta; de ahí parte mi razonamiento y hago alusión a la premisa nada es absoluto, todo es relativo.

Es por esto que referimos de la siguiente manera que la justicia simplemente es un ideal, a través del cual se busca llegar al fin Supremo, para lo cual existen una serie de medios que involucran varios caminos a seguir, entre los cuales se encuentran la igualdad la equidad entre otros.

Así pues, en un mundo globalizado en el que convergen una gran variedad de ideas, teorías y doctrinas en las que sólo podemos afirmar “*lo que le es inherente al hombre es la razón y la conciencia*”, premisas que han permitido la evolución de los pueblos y que no han sido otra cosa sino el aliento en contra de la opresión, ignorancia y barbarie de los soberanos.

A razón de la educación, cultura y principalmente la conciencia, es como muchos pueblos han ido modificando conductas, es así que consideramos que los excesos son malos pues al fin y al cabo en un punto lejano y distante convergen los polos opuestos.

El presente trabajo, tiene como objetivo, hacer un análisis jurídico por lo que respecta al llamado juicio de lesividad, el cual no ha sido denominado por la legislación por lo que hemos recurrido a la doctrina para adentrarnos en su estudio, y complementar el presente análisis.

Es por ello, que con ésta investigación pretendo demostrar que persiste la inequidad jurídica procesal en el llamado juicio de lesividad, además de violentarse una serie de garantías como lo son las de certeza y seguridad jurídica de los gobernados y con esa afirmación corroborar la idea de que en algunas ocasiones la justicia sólo es un ideal que

en el mundo real al confrontarse dos opuestos debe existir la manera de atender a uno de estos en razón de la mayoría, por lo tanto lo que es justo para mis intereses no lo es justo para los de mi contraparte.

En este sentido, lo que es justo para el fisco es injusto para los gobernados, de lo que sólo queda atender a una interrogante sobre cual de los derechos preferentes debe atenderse en el análisis que someto al presente estudio; al interés del la Administración Pública Federal encargada de velar por los intereses del Estado y por lo mismo de la colectividad, o bien al interés del gobernado que no deja de ser otro sujeto que forma parte del todo.

La presente investigación se conforma de cuatro capítulos, en los que se utilizaron los métodos: histórico, deductivo, inductivo y analítico a través de los cuales abordo una serie de estudios de diversas disciplinas jurídicas como lo son: El derecho Administrativo, la Teoría del Estado, el Derecho Constitucional Mexicano, el Derecho Procesal y el Derecho Fiscal.

El Derecho Administrativo deriva del Derecho Público y tiene gran prioridad en el estudio de la presente Tesis, por ser los actos administrativos de la actividad administrativa los que generan consecuencias en el ámbito de la materia Fiscal y en este sentido, el Derecho Fiscal se caracteriza por ser dinámico, esto es que se encuentra constantemente transformándose; además de ser una materia muy técnica, ya que se atiende estrictamente al texto de la ley, por lo que no cabe lugar a la interpretación.

En el capítulo primero, denominado “De los tributos y las contribuciones” se realiza un estudio histórico y se hace la distinción entre ambos conceptos, así como una relación con la materia tributaria y finalmente el tema relativo a los principios tributarios.

En el capítulo segundo, denominado “Generalidades del Acto Administrativo” se da un panorama respecto de la terminología relacionada a la materia administrativa la cual se encuentra estrechamente vinculada con el derecho fiscal, misma que esta íntimamente ligada a los actos administrativos que por ser estos de donde emana el poder de la actividad administrativa se considero esencial su estudio.

## ANALISIS DE LA INEQUIDAD JURIDICO PROCESAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MATERIA FISCAL

En el capítulo tercero denominado “Generalidades del Juicio, Proceso y Procedimiento” se da un repaso de manera general en relación a la materia Procesal así como la distinción entre estos diversos términos.

Por lo que respecta al capítulo cuarto, llamado “Antecedentes Históricos del Juicio de Lesividad y su fundamento” por el cual se establece un análisis pormenorizado del mismo así como los motivos por los que se considera violatoria su aplicación procesal.

## CAPÍTULO I DE LOS TRIBUTOS Y LAS CONTRIBUCIONES.

### 1.1 MARCO HISTÓRICO DE LOS TRIBUTOS EN MÉXICO.

El objetivo principal del presente capítulo, es abordar el marco histórico de la situación tributaria en México, para lo cual pasaremos por cuatro de sus principales etapas:

El estudio de la Época prehispánica y la forma en que dichas culturas manejaban los tributos, mismos que contribuyen al sostenimiento de cualquier Estado. El estudio de los tributos durante la colonia, época de muchos cambios para los nativos de América. El México Independiente, como una de las etapas más complicadas y llenas de inestabilidad. Finalmente una breve semblanza del México actual.

En relación, con la reseña histórica de los acontecimientos que forjaron algunas de las condiciones políticas y económicas de la época, hay que hacer notar que el Derecho Tributario desde sus orígenes, ha sido una disciplina que ha ido evolucionado a través del tiempo, de tal manera que en la actualidad se ha modernizado; a tal grado que se ha visto enormemente influenciada por la tecnología, situación que mediante la digitalización permite un mayor y mejor control de la información fiscal que se maneja.

La materia tributaria en México se encuentra estrechamente ligada a la evolución histórica de la nación mexicana, ya desde la época prehispánica se exigían tributos mismos que acrecentaban el poder económico de los pueblos y debido a la fusión cultural y racial así como factores políticos y económicos de los grupos sociales en el México Prehispánico, se fue consolidando una cultura tributaria que facilitó la adaptación al nuevo sistema de encomienda del colonizador.

En relación con la cultura tributaria en la actualidad se habla de cultura fiscal<sup>1</sup>, la cual involucra a los sujetos de la relación tributaria, por una parte el fisco, que se encarga de dictar reglas claras y precisas para el cumplimiento de las disposiciones tributarias, así como orientar y atender a los contribuyentes; en cambio el sujeto pasivo debe cumplir sus obligaciones fiscales y entrar en conciencia de su deber de contribuir de manera correcta y oportuna.

---

<sup>1</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. "Derecho Fiscal I", 2º Ed. Editores IURE, México, 2003. Pág. 163.

En otras palabras, el futuro de una cultura fiscal debe apuntalar a la aspiración de ser un país unido, consciente de la importancia de contribuir, y participar en un cambio que genere la reforma del Estado, que incluya la transformación hacendaría; dicho de otra manera, atender a una reforma integral para sanar los problemas sociales y económicos a través de la implantación de normas tributarias que permitan afrontar competitivamente los nuevos retos del mundo globalizado en el que estamos inmersos; que en su fundamento sostiene políticas económicas neoliberales tendientes al *laissez-faire*<sup>2</sup>, es decir la economía de mercado libre, pues resulta evidente que donde ha habido mayor progreso económico y social es en los países donde el Estado ha delegado las actividades económicas.

El objetivo principal del gobierno en materia hacendaría es lograr ampliar la base de contribuyentes, o bien estimular el régimen de contribuyentes de manera que éstos se sientan con el deseo de contribuir al desarrollo de sus actividades por lo que debemos exigir a nuestros legisladores la elaboración de leyes que dinamicen este proceso en un marco en el que los principios de equidad, proporcionalidad y certeza jurídica permitan la productividad y distribución de riqueza a base de estímulos.

Es claro que se requieren cambios como lo son la modernización en la estructura administrativa, que contribuyan a facilitar el cobro y recaudación fiscal, los mismos se están haciendo de manera paulatina, como anteriormente ya advertíamos al mencionar la implementación de los medios electrónicos así como la digitalización de documentos, pero aún así este proceso debe darse más rápido pues es necesaria la elaboración de leyes que incentiven al contribuyente a participar activamente en su papel, y que ante la rigidez de la materia tributaria el contribuyente desarrolle la visión de que contribuir es en beneficio del desarrollo del país.

Hay que tener en cuenta el hecho de que tanto las autoridades como el gobierno son establecidos para servir a los ciudadanos de un Estado y no para servirse de ellos, por lo que los recursos obtenidos deben tener un rumbo enfocado a mejorar la calidad de las instituciones y procurar una sana administración.

---

<sup>2</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Ibidem*. Pág. 179.

En cuanto a la ley fiscal, ésta debe ser una garantía para el contribuyente, la misma debe dar certeza jurídica, así como regular de manera precisa los actos de la autoridad pues al emitir actos las autoridades administrativas indebidamente elaborados propician que se atiborren las salas y tribunales competentes en materia fiscal.

Otro punto importante, es implementar sistemas que permitan mejorar la calidad y servicio de las dependencias administrativas, en particular la tributaria, ya que estos programas son una forma de capacitar y redirigir la forma en que se desempeña el trabajo acabando con un sistema burocrático, lo que hará eficiente y además responderá a las necesidades de información y comunicación que el contribuyente requiere para cumplir con sus obligaciones fiscales, dicho de otra manera debemos tener dependencias de calidad que respondan a las necesidades del gobernado, pues no se le puede exigir al contribuyente participar activamente si las dependencias no facilitan el servicio.

Las erradas decisiones políticas, han sido resultado del escenario político actual del país, de entrada muestran que no sólo era necesaria la alternancia del poder, sino que se necesita generar un ambiente de estabilidad política, mediante la participación de todos los factores de poder, toda vez que ante la imperante necesidad de promover reformas estructurales por cuestiones de inmadurez política las mismas se han dejado en el olvido, desaprovechando momentos clave para el desarrollo del país.

Por lo mismo, es necesario la creación de leyes que garanticen la armonía, equidad procesal y jurídica del gobierno, buscar la respuesta en reformas estructurales que contemplen nuevas políticas económicas y sociales, propiciar la reforma de leyes que contribuyan a la equidad entre el Estado y los gobernados.

Estas situaciones han llevado a definir la trayectoria de nuestro Estado, a pesar de haber sido el pueblo mexicano en algún momento de la historia sumiso ante sus gobernantes corruptos y egoístas, caudillos y cómplices del revanchismo político, ahora ha empezado a tomar conciencia social, y se debe a la obligación para luchar en contra de la ilegalidad y exigir a los gobernantes leyes tributarias que abran el horizonte a un sistema tributario equitativo, legal que se refleje en Instituciones de Derecho con leyes justas y que generen estabilidad.

Es desde la época prehispánica que se contempla un régimen tributario estricto, como veremos a continuación han existido grandes esfuerzos de velar por el progreso del sistema de tributación en México, a pesar de ser tan antigua la materia tributaria es muy incipiente aún; es decir su desarrollo y evolución no han sido lo suficientemente capaces de ajustarse a los tiempos modernos que exigen autonomía y firmeza.

No obstante los anteriores razonamientos, es así como daremos inicio al estudio del siguiente trabajo de tesis que consiste en un análisis de la inequidad jurídico procesal del Juicio de Lesividad en materia fiscal; para esta tarea nos hemos avocado a tocar algunos temas que son de notable consideración, a través de los cuales se busca concertar un estudio más preciso del tema partiendo desde los inicios de las contribuciones pues son las que fundamentan la existencia de un medio de impugnación, hasta la garantía que implican la generación de las mismas mediante la certeza jurídica, así como la función que implica la administración.

Para ahondar en su estudio debemos abordar esta breve semblanza histórica-jurídica, en relación a la materia tributaria por la cual algunos autores señalan que el término Tributo difiere del término contribución atendiendo en este sentido a la cita del Licenciado Luis Martínez López, al manifestar: *“No se consideró conveniente la denominación de Derecho Tributario, porque no es posible olvidar que los tributos fueron originalmente cargas impuestas por el caudillo a sus súbditos, idea que pugna con nuestro régimen constitucional, que considera las contribuciones como aportación económica de los individuos en beneficio de la colectividad, y no para provecho de los gobernantes”*<sup>3</sup>

A este respecto el licenciado Luis Martínez nos proporciona una sencilla explicación de lo que fue en su momento el concepto de los Tributos en México, así como su desarrollo a lo largo de la historia y el carácter de obligatoriedad que tenía la materia tributaria. El planteamiento que hace el maestro al referirse al tributo es señalar que es una *“carga impuesta por el caudillo a sus súbditos”* lo cual nos haría pensar en relación a su evolución que está ha sido mínima, ya que literalmente solo hablaríamos de términos, sin embargo, son más que eso ya que la esencia es principalmente, en quien ostenta el poder tributario; que ahora es el gobierno, y es éste el que requiere a los gobernados la obligación

<sup>3</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis comentado por GREGORIO SÁNCHEZ LEÓN, *“Derecho Fiscal Mexicano”*. Tomo I, 12<sup>o</sup> Ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, Pág. 44.

de contribuir a los gastos públicos. Anteriormente el fin era atender al soberano y no al interés colectivo, es decir, actualmente los gobernantes son nuestros empleados y es labor del funcionario público trabajar para los gobernados, exigirles un trabajo de calidad, respeto y eficiencia; mismo que garantice la seguridad jurídica, y certidumbre jurídica de manera equitativa y proporcional.

### 1.1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA.

El grupo más trascendental de esta época y que en base a una serie de estudios logro provechosa y visionariamente sacar ventaja a la materia Tributaria, le corresponde al Imperio Azteca, como se narra en la Enciclopedia de México que nos describe brevemente parte de la historia de esta cultura perteneciente al grupo Náhuatl, mismo que formó la potencia más vigorosa de Mesoamérica: *“Los aztecas eran amantes de la historia, de los mitos, de la poesía, y de los libros. Tenían una escritura pictográfica que también incorporaba grifos fonéticos y producían enorme cantidad de documentos oficiales, relaciones de tributos, ...”*<sup>4</sup> los aztecas no sólo eran un pueblo bélico y sanguinario, ya que de acuerdo al párrafo citado hablamos de un pueblo con estructura, culto y bien organizado, con orden y administración basados en la disciplina, de lo que podemos pensar que la estructura de la relación de tributos que manejaban, tenía las mismas características.

Los aztecas manejaban su poderío imperial en base a la recaudación de los tributos que imponían a cada territorio que conquistaban, además esta civilización, logró ser una potencia no sólo por el desarrollo de su poderío económico, militar y social, sino gracias a sus políticas tributarias sostén de su régimen político- económico. La misma Enciclopedia de México refiere. *“El poderío económico azteca provenía, más que de sus propias tierras, de los tributos que pagaban los pueblos sojuzgados y que hacían afluir a Tenochtitlan los productos de las costas y de las sierras”*.<sup>5</sup> La generosa situación económica de los aztecas ante los pueblos que sometían consistía en que respetaban las organizaciones políticas y sociales de las comarcas que conquistaban, dejando en su poder a los caciques locales, siempre que éstos se ajustaran a las normas que les fijarán principalmente las tributarias que les imponían los aztecas y era así como mantenían su hegemonía.

<sup>4</sup> ÁLVAREZ José Rogelio. *“Enciclopedia de México”*, Tomo I, 3ª Ed., México, 1977 Págs. 524-539.

<sup>5</sup> *“Enciclopedia de México”*. Tomo I, Ibidem. Pág. 530.

Como veremos, los aztecas tenían un rígido sistema tributario, mismo que para su administración lo delegaban en los mismos caciques de las comarcas que gobernaban, sólo siendo supervisados por un recaudador nombrado por ellos, situación que los coloca en un avanzado sistema recaudatorio basado en la confianza pues lo mismo podía dar pauta a actos corruptos tal y como se cita en la Enciclopedia de México “*Por tal motivo los caciques originales mantuvieron su poder, sólo disminuido por el recaudador de tributos (calpixque) delegado por los aztecas.*”<sup>6</sup> La estructura tributaria de los aztecas estaba basada en recabar los tributos de los pueblos conquistados, concediéndoles la potestad a los caciques locales siempre que éstos se sometieran al dominio azteca.

Cabe recalcar que el imperio azteca no perdía el control como rector y soberano pues mantenía la vigilancia y dominio mediante el *calpixque* cuya función como señalamos era la de controlar y velar por el adecuado funcionamiento de la actividad tributaria, considerado el mismo como un supervisor de la recaudación de tributos. Además tenemos que destacar que en el establecimiento de los tributos no se aprecia ningún principio elemental de justicia, pues todo era a razón de que el soberano azteca los imponía haciendo valer su carácter imperial, lo que si observamos es que se les daba autonomía a los pueblos sojuzgados permitiéndoles desarrollarse bajo sus propios intereses.

Como lo manifiesta el Doctor Guillermo Floris Margadant en su obra *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, “*Hubo una pirámide de cobros, a cargo de los calpixqui, cuyo resultado neto llegaba finalmente a los almacenes públicos*”<sup>7</sup> Anotación que anteriormente comentamos y que al parecer fue lo que provocaría a la llegada de los Españoles, la fácil y pronta adopción al sistema de encomienda.

La recaudación de tributos de la administración tributaria por parte del Imperio Azteca fue en especie, ya que los productos de terrenos cultivados en común eran destinados al pago de los mismos. Por lo que hace al resto del mundo los tributos tuvieron las mismas características tal y como lo menciona el maestro Porras y López<sup>8</sup> que expone “*Los pueblos antiguos, en sus relaciones internacionales consideraron a los impuestos*

<sup>6</sup> “*Enciclopedia de México*”, Tomo I, Ídem.

<sup>7</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. “*Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*”, 12° Ed., Editorial Esfinge, México, 1995, Pág. 30.

<sup>8</sup> PORRAS Y LÓPEZ comentado por GREGORIO SÁNCHEZ LEÓN, “*Derecho Fiscal Mexicano*”, Tomo I, Op. Cit., Págs. 5-6.

como signos de sujeción y de dominio de los pueblos vencedores sobre los vencidos. El Imperio Romano se manifestó en sus colonias precisamente por los pesados tributos que debían pagar a Roma". Basta también mencionar que una de las formas más antiguas de tributar fue la personal, es decir se pagaba con trabajo físico, de ahí la construcción de diversas obras de espectaculares dimensiones verbigracia las pirámides de Egipto y muy posiblemente las de México, así como otros tantos templos y edificaciones que se realizaron en todo el mundo.

Del párrafo anterior y como lo hemos venido observando de las fuentes consultadas, encontramos que el pagar tributo, consistía en doblegar la voluntad del pueblo que era conquistado por el soberano, cuyo poder económico y político crecía, por la imposición de las fuertes cargas tributarias que exigían los mismos, esta figura es la que le da el carácter rígido al término tributo por lo que en este momento no podemos hablar de contribuciones y sólo hablaremos de tributo.

La estructura tributaria del Imperio Azteca continuaría preservando a los poderosos soberanos aztecas por algunos años, disfrazando su poder mediante instituciones del Imperio bien organizadas. Para entender el poderío Azteca, es necesario tener en cuenta lo que la Enciclopedia de México nos describe: "*El estado azteca imponía pues una disciplina casi militar a toda la población, a la vez que un espíritu comunal forjado al calor de sus ideas religiosas.*"<sup>9</sup> De lo que se expresa, apreciamos que los aztecas tenían un duro régimen disciplinario, basado en un estricto principio de devoción a su religión, misma que fortalecía sus ambicionadas batallas y sólo involucraba a su población, por el contrario por lo que respecta a los pueblos que dominaban, les bastaba con imponer su régimen tributario del que lograban obtener una provechosa y lucrativa riqueza económica, la cual les procuraba su hegemónica situación imperial entre los pueblos indígenas de México.

Otro grupo destacado es el Maya, con otro tipo de habilidades y ubicado entre las actuales regiones de Tabasco y Honduras, tal como lo dice el Doctor Guillermo Floris Margadant, quien nos habla de un pueblo maya distinto al concepto que se tiene como pueblo pacífico, dedicado a las matemáticas y astrología, y va mas allá de lo contemplado

<sup>9</sup> "Enciclopedia de México", Tomo I, Op. Cit. Pág. 532.

en la literatura, señalando que eran un pueblo que también vivía en competencia comercial, y afirma que “*El Imperialismo maya generalmente no tomaba la forma de anexión, sino de la imposición de tributos.*”<sup>10</sup> Por eso, también logró la construcción de templos y obras públicas de gran magnitud teniendo como propósito contribuir a la expansión; es decir, los Mayas también tuvieron un amplio desarrollo inspirado en su régimen de imposición de tributos, lo que no los hizo estar lejos de ser una potencia en sur de América, situación que se refleja con el basto desarrollo que tuvo y la magnífica expresión cultural que hoy en día también se reconoce, gracias a todo el material que se pudo rescatar y que persiste en la actualidad.

### 1.1.2 LA COLONIA

A comienzos del siglo XVI, se da la fusión de dos grandes culturas, por un lado una civilización neolítica, predominando la azteca y por el otro la civilización hispánica esto a consecuencia de que en el continente Europeo, buscaban nuevas rutas marítimas para agilizar el comercio con los distintos territorios conocidos, y España en su afán de experimentar y beneficiarse, emprendió la tarea de navegación topándose con un golpe de suerte descubrió el nuevo continente Americano. Esta situación provocó un mayor interés por la navegación y exploración de América por parte de las distintas potencias de la Época, al iniciar el proceso de colonización los Españoles lo hicieron como se describe en la Enciclopedia de México que dice: “*Los conquistadores iban acompañados de misioneros encargados de pacificar a los indígenas y después llegaban españoles y criollos a establecer asentamientos de población*”<sup>11</sup>. Recordando, la colonización se dio como consecuencia del descubrimiento de la Nueva España, y por lo que respecta a España, está lo hizo alfabetizando y evangelizando a los nativos, con la intención de integrarlos a la nueva civilización, situación que tiene un valor destacado, pues habla del grado de cultura y evolución ideológica.

A diferencia de las otras potencias Europeas que al iniciar la colonización del nuevo continente, en su labor de conquista algunos de ellos exterminaron comunidades de indígenas, otros los esclavizaron obligándolos a realizar trabajos forzados, ya fuera en la minería o el campo, siendo de especial reconocimiento la conquista por parte de los

<sup>10</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Op. Cit., Pág. 16.

<sup>11</sup> Enciclopedia de México, Tomo III, Op. Cit Pág. 28.

Españoles la manera más civilizada y adecuada de incorporar a los indígenas a la creación de la nueva cultura mestiza de la que somos fruto los mexicanos. Asimismo, la intención de los Españoles de hacer una conquista de pensamiento les traería mayores beneficios, pues generaría un gran flujo de mercancías, intercambios culturales, costumbres y principalmente la recaudación de impuestos de la nueva colonia, lo que no fue difícil de lograr, toda vez que los oriundos sometidos ya estaban acostumbrados a esta disciplina dirigida al soberano.

Durante la conquista Española dos aspectos relevantes causarían a la prominente cultura Maya un sesgo en su cosmovisión y pensamiento, los cuales serían resultado del sometimiento económico y espiritual como se cita en la Enciclopedia de México, que a la letra dice: "*El primero consistió esencialmente en la tributación (cuota obligatoria que debían pagar todos, excepto los indios nobles) y en las encomiendas (exigencia de trabajo a cambio de una educación cristiana)...*"<sup>12</sup> Como se puede observar la situación de la colonia repercutió en el estatus de vida de los mayas, así como de otros pueblos que igualmente fueron sometidos y obligados a servir a otro soberano.

Es de resaltar en este periodo la existencia de las encomiendas, las cuales consistían en la entrega de un grupo de indígenas a un español para que los educara, protegiera y evangelizara cobrando a cambio un tributo, destinándose una cuarta parte de esta a la construcción de templos. La llegada de los españoles al nuevo continente americano, no fue del todo positiva, pues además de que se presentaron abusos ante los originarios del mismo, trajeron una serie de enfermedades que provocaron epidemias causando una enorme devastación demográfica y cultural, diezmando a gran parte de la población indígena.

Entre la serie de situaciones que fueron diezmando la población indígena fue la voracidad tributaria en la Nueva España que afectaba a todas las poblaciones indígenas, como lo describe Fray Toribio de Benavente, cuando dice: "*... los grandes tributos y servicios que los indios hacían, porque como los indios tenían en los templos de los ídolos, y en poder de los señores y principales, y en muchas sepulturas, gran cantidad de oro, recogido de muchos años, comenzaron a sacar de ellos grandes tributos; y los indios con*

---

<sup>12</sup> Enciclopedia de México. Tomo VIII, Ibidem. Pág. 361.

*el gran temor que cobraron a los españoles del tiempo de la guerra, daban cuanto tenían; más como los tributos eran tan continuos que apenas pagaban uno, que los obligaban a otro, para poderlos cumplir vendían los hijos y las tierras a los mercaderes, y faltando de cumplir el tributo hartos murieron por ellos, unos con tormentos y otros con prisiones crueles, porque los trataban bestialmente, y los estimaban en menos que a las bestias.*<sup>13</sup>

La dominación de la Corona Española no garantizaba nada, pues su mando a larga distancia dejaba en el aire las buenas intenciones de la misma y ante los excesos de la imposición tributaria sin siquiera figurar principios básicos como equidad y proporcionalidad en su aplicación lo mismo originaría un rencor social.

Como lo expresa el licenciado Gustavo A. Esquivel Vázquez la carga tributaria del Imperio Español sobre sus Colonias era muy grande, por lo que dicha situación fue la pauta para que se tomaran una serie de medidas con las que se buscaría frenar el desorbitado y desmedido control de los impuestos del Imperio sobre la Nueva España plasmándose así en el “Decreto contra la esclavitud, las gabelas y el papel sellado” del 6 de diciembre de 1810, en cuyas declaraciones segunda y tercera ordenaba lo siguiente: “2º.- *Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija.* 3º.- *Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, se haga uso de papel común quedando abolido el del sellado.*”<sup>14</sup>

También, el ilustre José María Morelos y Pavón contemplaba en su documento Sentimientos de la Nación del 14 de septiembre de 1813 la pauta que garantizaría la soberanía del pueblo mexicano ante cualquier Nación, la forma en que nos gobernaríamos, y que fue un antecedente de nuestra Carta Magna y que establecía en su numeral 22 lo siguiente: “22º.- *Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que mas agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues*

---

<sup>13</sup> BENAVENTE, Fray Toribio comentado por GUSTAVO ESQUIVEL VÁZQUEZ. en. “*El Juicio de Lesividad y otros estudios*”. Editorial Porrúa, México, 2002. Pág., 62.

<sup>14</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. “*El Juicio de Lesividad y otros estudios*”, Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 5.

*con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.*<sup>15</sup>

Del párrafo anterior observamos que al inicio de la nueva nación libre y soberana mexicana se pretendía que las cargas tributarias o contribuciones fueran menos ya que después de una lucha de independencia eran varios los factores que provocaban un vacío económico, por lo que se sugiere se maneje de manera porcentual la contribución al gasto público, que bien podemos considerar como un antecedente de la tasa o tarifa, la cual sugería contribuciones proporcionales, como un claro precedente de la regulación tributaria equitativa y eficaz para el momento histórico.

En cuanto a la situación de las personas nacidas en la Nueva España y los nativos de la misma, aún tenían como principal fundamento legal a la Constitución de Cádiz de 1812, pues la misma fungía como ley Suprema ya que existían sectores que no permitían del todo la emancipación de la madre patria; es necesario precisar que dicha ley Suprema establecía ya la proporcionalidad de los impuestos la cual los regulaba de la siguiente manera en su "*Artículo 8º También está obligado todo español, sin distinción alguna a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado*".<sup>16</sup>

Acerca del precepto anterior, advertimos que se contemplan las bases de los principios de las contribuciones constitucionales como, el principio de proporcionalidad y equidad, la obligación de contribuir a los gastos del Estado, así como otros tantos que más adelante mencionaremos y describiremos a profundidad en este capítulo los cuales son la base Constitucional de las disposiciones tributarias, principios que se consagran en el artículo 31 fracción IV de nuestra Ley Suprema y son resultado de un largo desarrollo político y social.

### **1.1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.**

Para 1821 se adquiere la independencia del gobierno español, después de una larga dominación de más de tres siglos, que había desquiciado la economía de la Nueva España, naciendo el nuevo gobierno precedido por Agustín de Iturbide, quien se proclamó

<sup>15</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Ibidem. Pág. 6

<sup>16</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Ídem.

emperador, constituyéndose como un Monarca inexperto y que solo duraría diez meses en el poder. Agustín de Iturbide da la pauta de las primeras leyes en materia tributaria protagonizando en su gobierno la elaboración del Reglamento Provisional y Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, en cuyo documento se establecía en el artículo 15 el principio de proporcionalidad: *“Todos los habitantes del imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado.”*<sup>17</sup>

La redacción de este artículo indica que los habitantes del Imperio se encontraban obligados a contribuir en razón de su proporción, es decir nuevamente el principio de proporcionalidad se hace presente en dicha premisa convocando a la totalidad de los habitantes, a consolidar una Nación organizada y teniendo en cuenta una sola finalidad, la necesidad de sentar las bases tributarias del nuevo gobierno libre e independiente.

En cuanto a la situación económica del México Independiente, ésta era poco alentadora; el país se encontraba preso por una lucha de ideales políticos, por una parte los ideólogos liberales y por otra los conservadores, aunado a eso, una serie de movimientos sociales en razón de los privilegios que aún gozaban gobernantes y hacendados; existían rezagos en diversos ámbitos del gobierno como el minero y el agrícola.

Por lo que tras once años de lucha incansable, desde el inolvidable 15 de septiembre de 1810 hasta la llegada del Ejército Trigarante en 1821 aclamando la vida independiente de la República, se avizó el advenimiento de un “Régimen de Derecho”, se crea la primera Carta Magna basada en ideas francesas y de Norteamérica, siendo la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, en la cual de acuerdo con el maestro Gustavo A. Esquivel Vázquez lo que no preveía era el principio de proporcionalidad en los tributos ya que en su numeral 49 Fracción VIII, establecía la facultad del Congreso para determinar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República y preceptuaba lo siguiente: *“Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.”*<sup>18</sup>

<sup>17</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Ídem.

<sup>18</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Ibidem. Pág. 7.

Para mediados del Siglo XIX, existe una desmedida imposición de toda clase de contribuciones; las amplias atribuciones que se concedían al gobierno sin principios tributarios pronto repercutirían sobre los gobernados, toda vez que no existía un margen, para delimitar su acción y los mismos contribuyentes no se sentían comprometidos a contribuir. En materia fiscal el impuesto más importante lo fue el de comercio exterior, como lo señala el Doctor Guillermo Floris Margadant en su libro *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, ya que señalaba: “...*diversos estancos lucrativos fueron entregados a la iniciativa privada, y el Estado tuvo que recurrir a préstamos forzosos...*”<sup>19</sup> Es decir, teníamos un país por el que se debía luchar arduamente y que se encontraba endeudado debido a la nada próspera revuelta de independencia, pues el cambio se había resumido a la monarquía de otro emperador como lo fue el Imperio de Agustín de Iturbide. Asimismo, otra serie de acontecimientos pronto causarían el endeudamiento del país que rechazaba erguirse a un proyecto de nación lo que causaría mayor endeudamiento como lo describe el citado estudioso. “...*De 1840 a 1867 la deuda interior creció de 18.5 millones a 80 millones...*”<sup>20</sup> Pero no solo teníamos una deuda interna grande, sino que hacia el exterior crecían las deudas alcanzando niveles de similar proporción con intereses nada fructíferos para el desarrollo del país.

Con respecto a la Constitución de 1857, ésta incorpora los principios omitidos en la constitución anterior, por lo que en el artículo 31 fracción II indicaba que era obligación de los mexicanos contribuir para el gasto público, añadiendo como elementos fundamentales de dichas contribuciones que fuesen proporcionales y equitativas según lo previsto en la ley, es decir, se incorporaba nuevamente el principio de proporcionalidad.

En cuanto a la época del Porfiriato, de 1876 a 1911 el capital extranjero se encontraba cauteloso dado que no podía confiar en la constante insolvencia del erario, en consecuencia para atraer capital extranjero era necesario poner orden a la deuda y con el objetivo de mejorar la situación impositiva, el Presidente Don Porfirio Díaz incorporó un impuesto sobre las utilidades de cada empresa, con el efecto de estimular la construcción de Ferrocarriles, gracias a las grandes cantidades que aportaron con inversión extranjera países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Por lo que respecta a la materia fiscal, se hace una importante lucha en contra de las alcabalas creándose nuevas normas con el

<sup>19</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Op. Cit. Pág. 171.

<sup>20</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ídem.

efecto de coordinar la organización interna del fisco a la facultad económica coactiva y el arreglo de la deuda nacional, interior y exterior.<sup>21</sup>

#### 1.1.4 MEXICO ACTUAL.

Después de tanto beneficio, prosperidad económica y cultural de la etapa Porfiriana, no se podía seguir ocultando que ello era resultado de las injusticias cometidas en perjuicio de los indios, fraudes electorales, privilegios y ventajas excesivas que gozaban los extranjeros, así como la aberrante oposición entre pobres y ricos, reflejo de la decadencia del poderío de Don Porfirio Díaz, teniendo como principal oponente a esta dictadura al ideólogo e iniciador del cambio, Don Francisco I. Madero<sup>22</sup>, el cual provenía de una familia rica, que se caracterizaba por ser una persona de admirable bondad y un carisma inexplicable sorprendente para aquella época, hecho que lo llevaría a su tragedia.

Con la Revolución Mexicana se dieron una serie de reformas principalmente a nivel constitucional, en las materias laboral, agraria y social, las ideologías revolucionarias daban paso a uno de los momentos históricos determinantes en la historia de México como fue la repartición de las tierras que ostentaban los terratenientes, lo que auspició una serie de cambios, dándose la lucha por el poder con un proyecto de nación aún no definido del todo, pues los intereses personales superaban el deseo de conformar un gobierno democrata, libre e independiente. Los intereses de caudillos y luchadores sociales se ensombrecían por la corrupción, ambición y deseos tanto de éstos como de sus colaboradores que en ocasiones se convertían en protagonistas para usurpar el poder a como diera lugar, lo que imposibilitaba la estabilidad y la transición del poder.

Políticos e intelectuales destacados de la época, sentaron las bases de una nueva nación que a través del poder Constituyente y legislativo plasmaron sus deseos de incorporar en la Nueva Carta Magna de 1917, las garantías fundamentales y sociales necesarios para el nuevo gobierno, así como se establecían reformas por lo que hace a las concesiones para la explotación de la riqueza del subsuelo. Con la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, se consolida una nueva política económica quedando en poder y como monopolio estatal, la explotación y distribución del petróleo a manos de la empresa

<sup>21</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ibidem. Pág. 188-193.

<sup>22</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ibidem. Pág. 200.

paraestatal denominada Petróleos Mexicanos, PEMEX, que actualmente es la principal fuente de ingresos de la Federación.<sup>23</sup>

Entre las leyes fiscales destacadas entre 1920 y 1982, no se hicieron esperar reformas en materia de impuestos, ya que para el 20 de junio de 1921 el Impuesto sobre la Renta cuyo antecedente fue el “Impuesto del Centenario”, que a partir de 1924 se volvió permanente y busco la equidad del sistema impositivo mexicano. Este Impuesto sobre la Renta es el más productivo de la época a pesar de las deudas y crisis del peso que se suscitaron en ese tiempo. De 1948 a 1964, se contempla otro impuesto sobre utilidades excedentes, el cual trataba de evitar la acumulación de exageradas fortunas debidas a la rápida industrialización, posteriormente para mantener una adecuada coordinación del fisco federal, con los locales se realiza la enmienda de 1942 al artículo 73 fracción XXXIX constitucional, para generar el principio de participaciones estatales y municipales en impuestos federales especiales, lo que colaboraría a la coordinación fiscal y uniformidad.<sup>24</sup>

Los estados celebrarían convenios con la Federación, obligándose a abstenerse de gravar ciertos ingresos, teniendo como principal beneficio el acceso a ciertos fondos federales, aceptando el deber de dar de estos beneficios cierta participación a los erarios municipales. Para enero de 1980, entra en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la idea de sustituir el peaje del cuatro por ciento, para cada transmisión durante el camino al consumidor, por un impuesto relativamente uniforme del diez por ciento, que se añade al precio pagado por el consumidor, este impuesto logra su propósito ya que es un impuesto que se traslada y va dirigido a la generalidad, es decir, a todo aquel que adquiera un producto, bien o servicio pues lo que grava es el consumo, lo que va a ser un magnífico apoyo para el erario federal.<sup>25</sup>

Del periodo de 1982 a 1995 las leyes en materia fiscal tendrían un relevante modo de operar pues se adoptarían nuevas formas de implementarse principalmente por lo que hace a los impuestos en comercio exterior, reflejo de la nueva etapa histórico-mundial que empezaba a gestarse en el mundo en base al desarrollo del comercio. Por lo que hace al derecho aduanero se adoptó un sistema arancelario alto para el ingreso de productos del

<sup>23</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ibidem. Pág. 225-226.

<sup>24</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ibidem. Pág. 228.

<sup>25</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ibidem. Pág. 229.

extranjero, con el fin de incentivar la industrialización del país, sistema que pronto tuvo que cambiar pues con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en inglés General Agreement on Tariffs and Trade, GATT en 1986, dichas medidas proteccionistas frenaban el acelerado sistema neoliberal, pasando a una nueva etapa de la historia que darían la pauta para la incorporación de los principios del libre mercado. Con la creación de nuevos tratados y acuerdos internacionales por la urgente necesidad de legislar en materia aduanera y de comercio exterior, para que las disposiciones de éstos no contravinieran a las legislaciones del país y se permitiera el intercambio de mercancías de acuerdo a las políticas Internacionales, se tuvo que hacer un cambio en la política económica y hacendaría adecuando nuevas disposiciones a este tipo de sistema económico.<sup>26</sup>

A partir del gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid, se decide tomar una serie de medidas mediante las cuales exista un control tanto en la política interna como externa del país implantando un sistema de moralidad pública, con el cual se logra bajar el nivel de corrupción que existió con su antecesor en el periodo del presidente López Portillo, situación que acompañó la estatización de la banca en septiembre de 1982. Entre las innovaciones para el sistema fiscal se decide en 1984 la ocultación del Impuesto al Valor Agregado dentro del precio y a fines de 1988 fue introducida en el Impuesto Federal sobre la Renta la modificación de un impuesto del 2% sobre el activo. Respecto a estas innovaciones hubo indeterminados ajustes del sistema fiscal a la crisis, también en relación con el nuevo carácter de los “intereses”, que durante la inflación comprenden una indemnización por la pérdida del valor adquisitivo del dinero.<sup>27</sup>

Para mayo de 1990, el expresidente Carlos Salinas de Gortari anunció el proyecto de reprivatizar los bancos, para que a mediados de 1992 los bancos estatizados regresen a manos de la iniciativa privada, se da la reprivatización de importantes inversiones estatales, cuyo propósito tenía liquidar las deudas y apoyar un programa para marginados denominado solidaridad. Con la llegada de Ernesto Zedillo, ante la grave crisis financiera que le deja el expresidente Salinas De Gortari desde 1994, quien además causo un nuevo endeudamiento, de aproximadamente unos 50 mil millones de dólares, por ello el Primero

<sup>26</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ídem.

<sup>27</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ibidem. Págs. 268-269 y 275.

de los mencionados decide que parte de los nuevos créditos externos se usaran para liquidar la mayor parte de la deuda interna flotante.<sup>28</sup>

En el actual gobierno del presidente Vicente Fox, se estima conveniente legislar sobre los medios electrónicos en materia tributaria, esto fue una innovación en el sistema mexicano para regular entre otras cosas el comercio electrónico; y con la implementación del uso de documentos digitales en la misma materia buscando simplificar los procesos para el contribuyente y la administración tributaria, su agilización y el ahorro de recursos como lo son papel, tiempo, mensajería, entre otros, de ahí la implementación de la Firma Electrónica Avanzada (FEA), entre otros.

## 1.2 CONCEPTOS GENERALES DE POTESTAD TRIBUTARIA, TRIBUTO, DERECHO TRIBUTARIO-DERECHO FISCAL Y DERECHO FINANCIERO.

El objetivo principal de este capítulo es entender y diferenciar las diversas acepciones que se manejan en el presente trabajo, con la finalidad de apreciar mejor su significado y en consecuencia aplicarlos en una serie de conceptos relacionados con la materia administrativa y fiscal, así como las relaciones que existen entre ésta y otras materias de las que deriva la misma, los cuales nos ayudarán a dimensionar su campo de acción.

### POTESTAD TRIBUTARIA.

Entendemos por Potestad, según el maestro Rafael de Pina "*Potestad. Atribución Jurídica conferida a un órgano de autoridad*"<sup>29</sup>. Es decir, a una autoridad se le dota de poderío jurídicamente para que pueda realizar alguna facultad que le haya sido conferida por un sistema jurídico de manera expresa. En cuanto a la definición del término Tributario, el mismo estudioso nos dice: "*Tributar. Pagar cualquier carga fiscal*".

Finalmente el Licenciado Hugo Carrasco Iriarte, nos dice que "*Contribución y tributo son sinónimos; su diferencia es de carácter histórico, no de contenido.*"<sup>30</sup> Los tributos como vemos están íntimamente ligados al término contribución al grado de ser

<sup>28</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Ibidem. Pág. 274.

<sup>29</sup> DE PINA VARA, Rafael. "*Diccionario de Derecho*", 2º Ed. Editorial Porrúa, México, 1970. Págs. 268 y 320.

<sup>30</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. Cit. Pág. 28.

considerados sinónimos, pero debemos precisar que corresponden a momentos y condiciones diferentes históricamente, ya que como se ha manifestado anteriormente, los tributos se pagaban por la fuerza como cargas que el soberano imponía a sus súbditos exigiendo su cumplimiento ya fuera por que lo disponía la voluntad divina o bien por el sometimiento del fuerte sobre el débil.

Por el contrario las contribuciones se recaudaban por que el pueblo adquiere mediante conciencia social el razonamiento de organizarse para sí mismo y contribuir en su propio beneficio. En este orden de ideas, si atendemos a una de las justificaciones de porque se debe dejar la Potestad Tributaria en manos del Estado Moderno para realizar las contribuciones, tenemos que el celebre e ilustre pensador Jean Jacques Rousseau en su obra “El contrato Social” nos precisa, que se debe a un pacto social que realiza la voluntad popular, al elegir a sus representantes, quienes en el Congreso Legislativo establecerán las contribuciones y esto permitirá el correcto funcionamiento del orden Social. Tenemos entonces que es el pueblo el que se verá beneficiado, ya que al elegir a sus gobernantes lo hará de acuerdo a sus propios intereses.

Ahora, nos avocaremos a la definición que nos da el maestro Raúl Rodríguez Lobato en su libro Derecho Fiscal, que señala: “*La Potestad Tributaria del Estado es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos*”.<sup>31</sup> Es decir, todo Estado, necesita allegarse de recursos y para este efecto se auxilia de la gama de poder público y jurídico que le confiere la sociedad para establecer las mismas y poder sufragar los gastos públicos sometidos a su cargo, es por esto que la Nación para poder desarrollar dichas funciones administrativas necesita convalidarse jurídicamente mediante facultades que le son inherentes al mismo según lo dispuesto en las leyes. En este mismo sentido el maestro Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez nos da el siguiente concepto. ” *Cuando hablamos de potestad tributaria nos referimos a un poder que será ejercido discrecionalmente por el órgano legislativo, dentro de los límites que establece la propia Constitución; este poder culmina con la emisión de la ley, en la cual se concretiza y concluye; posteriormente, los sujetos destinatarios del precepto legal quedarán supeditados al mandamiento de esta norma para*

---

<sup>31</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. “*Derecho Fiscal*”, 2ª Ed., Editorial Oxford, México, 2004, Pág. 6.

*su debido cumplimiento*".<sup>32</sup> Es decir la potestad tributaria está íntimamente ligada a las disposiciones que dictan las leyes, las cuales facultan al Estado y este a través de su soberanía hace valer su poder mediante los órganos legitimados para ejercerlo.

### TRIBUTO - CONTRIBUCIÓN.

En cuanto al término tributo, nos parece pertinente remontarnos brevemente a lo explicado en el capítulo anterior, como perfectamente nos lo hace notar el Licenciado Luis Martínez López, al decir: "*...no es posible olvidar que los tributos fueron originalmente cargas impuestas por el caudillo a sus súbditos, idea que pugna con nuestro régimen constitucional, que considera las contribuciones como aportación económica de los individuos en beneficio de la colectividad, y no para provecho de los gobernantes.*"<sup>33</sup>; es decir, tenemos que ubicarnos en un tiempo y espacio determinado para poder comprender la diferencia entre tributo y contribución, de lo que podemos interpretar, que el tributo es una carga que impone un soberano con el fin de acrecentar su poder y dominio sobre los súbditos; en cambio, las contribuciones son aportaciones económicas que realizan los gobernados en beneficio del grupo o población a la que pertenecen.

Existen otros doctrinarios con otro punto de vista, ya que consideran que tributo y contribución son términos similares, considerados sinónimos, no obstante, tenemos que hacer sólo una importante distinción; partiendo de que en el pasado los tributos eran cargas impuestas por el caudillo a sus súbditos, y en este sentido hablamos de un contexto histórico y temporal distintos, ya que mediante el tributo se procura beneficiar a unos cuantos, en tanto que con la contribución se busca el beneficio de la colectividad.

Ahora bien, nuestra Constitución no contempla el término tributo y si hace énfasis en el término contribuciones, como se puede observar en el apartado de las Facultades del Congreso en el artículo 73 en la fracción VII, en donde establece la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por lo que se refiere a el maestro Rafael de Pina, define la palabra *Tributo* como "*sinónimo de contribución*"<sup>34</sup>, y a su vez, si buscamos la definición que nos da él mismo de la palabra contribución, entonces tenemos que señala: "*Contribución.- Aportación económica que los miembros del Estado y los*

<sup>32</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "*Principios de Derecho Tributario*", Editorial Limusa, México, 1988. Pág. 46.

<sup>33</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis comentado por GREGORIO SÁNCHEZ LEÓN, Tomo I, Op. Cit., Pág. 44.

<sup>34</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. Pág. 320.

*extranjeros que residen en su territorio están obligados a satisfacer, de acuerdo con la legislación fiscal, para la atención de los servicios públicos y cargas nacionales*<sup>35</sup> por lo anterior podemos concluir, que tanto las contribuciones como los tributos desempeñan un mismo fin que es el de allegarse de recursos con el propósito de acrecentar el poder ya sea que nos refiramos a un soberano o a la colectividad.

En cambio el Código Fiscal de la Federación, en cuanto a la palabra contribución hace referencia a este término, como consta de su artículo primero primer párrafo, que dice: *"Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico"*<sup>36</sup> por el contrario, éste no cita textualmente la palabra tributo, solo hace referencia a la doble tributación.

En relación con lo que manifiesta el Licenciado Raúl Rodríguez Lobato en su libro Derecho Fiscal, por lo que hace a los términos contribuciones y tributos, distingue señalando que las contribuciones son *"todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado"* y refiere la existencia de dos tipos de contribuciones 1.- Las Forzadas y 2.- Las voluntarias, señalando que las Contribuciones Forzadas o exacciones son *"aquellas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen a la hipótesis normativa prevista en la propia ley"*<sup>37</sup> a las cuales se les llama Tributos y se conforman por (impuestos, derechos o tasas y por otro lado contribuciones especiales, estas tres son producto de la potestad Tributaria del Estado, en cambio las Contribuciones Voluntarias son *"aquellas que derivan ya sea de un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular (contrato de compraventa, de arrendamiento, etcétera), o bien de una declaración unilateral de voluntades del particular que implica un acto de liberalidad (donación, legado)."*<sup>38</sup> Es decir, este tipo de contribuciones están íntimamente relacionados con la materia civil, que se atribuyen a lo que se comprometen las partes.

En conclusión, los términos contribución y tributo son distintos pero no de manera significativa, solo atendiendo al contexto histórico-cultural de los mismos por consiguiente y atendiendo a lo que señala el maestro Rodríguez Lobato, contribución es un termino que de manera general incluye la palabra tributo.

<sup>35</sup> DE PINA VARA, Rafael. Ibidem. Pág. 116.

<sup>36</sup> Código Fiscal de la Federación.

<sup>37</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Op. Cit. Pág. 6.

<sup>38</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Ídem.

### DERECHO TRIBUTARIO.

Por otro lado y en atención al estudio de las disciplinas de la materia fiscal, nos sujetamos al presente estudio, por lo que trataremos de identificar la relación entre Derecho Tributario y Derecho Fiscal.

Con respecto al Licenciado Luis Martínez López nos dice: *"No se consideró conveniente la denominación de Derecho Tributario, porque no es posible olvidar que los tributos fueron originalmente cargas impuestas por el caudillo a sus súbditos, idea que pugna con nuestro régimen constitucional, que considera las contribuciones como aportación económica de los individuos en beneficio de la colectividad, y no para provecho de los gobernantes"*<sup>39</sup> Poco antes expresamos que para resolver el sentido de la ambigüedad del término tributo tenemos que tener en cuenta el contexto histórico y cultural en el que se encuentra inmerso el mismo y por lo tanto que sentido se aplica para la expresión Derecho Tributario. Los términos atienden siempre a un momento histórico inclusive, afirmamos que espacial y cultural ya que cada país o región tiene su propia historia y en consecuencia un concepto diferente sobre cada término.

En relación con el antiguo Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de noviembre de 1940, se dijo<sup>40</sup>: *"El Derecho Fiscal, como rama del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal, que actualmente puede considerarse como una verdadera rama autónoma del Derecho, con características especiales"*, y agrega: *"El Derecho Tributario concretamente regula las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes"*. Es decir, no se precisa ni se niega la sinonimia de los términos Derecho Fiscal y Tributario, pero si nos da un margen de distinción en relación a que uno abarca desde su principio lo general y el otro atiende concretamente un aspecto.

A su vez para el maestro Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo considera que el Derecho Tributario *"comprende todas las actividades del Estado para la*

<sup>39</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis comentado por Gregorio Sánchez León, Tomo I, Op.Cit. Pág. 44.

<sup>40</sup> SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. *"Derecho Fiscal Mexicano"*. Tomo I, Op. Cit., Pág. 43.

*obtención de recursos por vías de Derecho Público y sus correspondientes leyes*<sup>41</sup> es decir, el Derecho Tributario está íntimamente ligado a la obtención de recursos a través de leyes que forman parte del Derecho Administrativo por ser este esencialmente de carácter público, por lo que para darle validez a cualquier acto que emana de la ley debe estar debidamente fundamentado.

### **DERECHO FISCAL.**

El Derecho Fiscal, forma parte del Derecho Administrativo, algunos autores consideran que es sinónimo de Derecho Tributario, sin embargo otros indican que el Derecho Fiscal está integrado por el Derecho Tributario, por lo que a continuación trataremos de precisar la noción de Derecho Fiscal para el presente análisis, hay que tener en cuenta que el estudio del Juicio de Lesividad tiene su origen tanto en la materia fiscal como en la administrativa, he ahí la importancia del desarrollo del presente tema.

Existen diversos autores que nos dan una explicación de lo que es el Derecho Fiscal, en este sentido atendemos a la del Maestro Andrés Serra Rojas quien considera que: *“El Derecho Fiscal que está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan la determinación y recaudación de los impuestos y los demás medios económicos que necesita el Estado-Fisco para la satisfacción de las necesidades públicas.”*<sup>42</sup>, puntualizando que la expresión Derecho Tributario se relaciona con el Derecho Fiscal al comprender lo relativo a los impuestos.

Es claro que el Derecho Financiero, se tiene que encargar de los cuestiones económico-tributarias del país, y a ese respecto le deja dicha función a una de sus ramas, la cual es el Derecho Fiscal ya que existe la necesidad de dictar leyes que estipulen los medios para allegarse de recursos por los cuales el Estado podrá satisfacer las necesidades públicas.

Con respecto a la distinción entre Derecho Tributario y Derecho Fiscal el maestro Serra Rojas nos dice que ambas disciplinas se encuentran comprendidas en el Derecho Financiero; comprendiendo el Derecho Tributario las actividades del Estado para obtener

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *“Derecho Administrativo”*, 20° Ed. Segundo Curso, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 5.

<sup>42</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Ídem.

recursos a través del Derecho Público y sus leyes; en tanto que el Derecho Fiscal estudia a los impuestos según los diversos problemas que implica.

En cuanto a la definición que da el maestro Hugo Carrasco Iriarte, tenemos que señala *“El Derecho Fiscal es el conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular las contribuciones en sus diversas manifestaciones.”*<sup>43</sup> El maestro Carrasco Iriarte nos habla de la regulación de las contribuciones y en este sentido es muy atinado en su definición ya que éstas incluyen un amplio margen de cargas tributarias, al ejemplificar señala principalmente tres situaciones las cuales son: En un primer momento, la relación por lo de la actividad del Estado, cuyo objetivo es aplicar la justicia tributaria de conformidad con la comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; a continuación señala lo concerniente a la relación del fisco con los contribuyentes, la cual puede darse en armonía o de manera contenciosa (juicio de nulidad, amparo, recurso de revocación) y finalmente las relaciones que se establecen entre los particulares, es decir, cuando se traslada un impuesto.

En conclusión, tenemos que el Derecho Fiscal y el Derecho Tributario son complementarios ya que ambos se refieren a lo que tiene que ver con la regulación de las cargas producto de las contribuciones aunque cada una tiene su propio objeto de estudio; por lo que no son sinónimos, ya que al hablar de Derecho Fiscal este involucra al Derecho Tributario, es decir es parte de este.

### **DERECHO FINANCIERO.**

Por lo que se refiere al concepto de Derecho Financiero es necesario tener en cuenta el significado de la palabra finanzas, la que proviene del latín *finatio*, de la raíz *finis* que significa acabar, poner término mediante pago.

El Doctor Serra Rojas nos dice: *“Con la palabra financiero se alude a lo que es relativo a la hacienda pública; antiguamente se decía dineros públicos, y se refiere a las cuestiones bancarias; bursátiles o a los grandes negocios mercantiles y por extensión a la propia persona versada en el conocimiento de estas materias, como banquero, financiero, capitalista o estadista.”*<sup>44</sup> Después de la breve descripción que señala el Doctor Serra

<sup>43</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. Cit. Pág. 8.

<sup>44</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Op. Cit. Pág. 1.

Rojas, en cuanto al término Hacienda Pública, hay que hacer notar que son ese conjunto de bienes y propiedades pertenecientes al Estado.

El Derecho Financiero se caracteriza por llevar a cabo las funciones de la actividad financiera, entre las que se encuentran la de procurar los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.

Por otra parte, el Estado para desarrollar y poner en movimiento la maquinaria económico-administrativa, a la que llamamos actividad financiera, es el encargado de recaudar y obtener los ingresos necesarios, administrar y fomentar los recursos obtenidos y las erogaciones (gastos) que realiza, por lo que para que se pueda aplicar a los gobernados, necesita ser jurídicamente eficaz, con disposiciones vigentes mismas que al ser obligatorias favorecen su cumplimiento.

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas, nos dice que “...*el Derecho Financiero aparece como una rama del Derecho Público que asegura la gestión financiera de la economía pública, al mismo tiempo que regula todos los aspectos de la economía nacional.*”<sup>45</sup> Es decir, el Derecho Financiero está íntimamente ligado a la materia tributaria y su desarrollo se da en el ámbito económico, mientras que el Derecho Fiscal se desarrolla a través del marco jurídico de las contribuciones ello con el fin de regular y equilibrar los elementos que dan origen a la maquinaria administrativa en cuanto le corresponde al sector público.

En tanto para el Maestro Mayolo Sánchez Hernández, dice que el Derecho Financiero es “*el conjunto normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado*”.<sup>46</sup> Esta definición es poco clara pues tendríamos que saber que por actividad financiera se entiende aquellas funciones que el estado tiene a su cargo para la realización de sus fines; es decir aquellas acciones a través de las cuales, el Estado obtiene recursos para realizar el gasto público y el manejo de esos recursos para el sostenimiento del aparato estatal.

---

<sup>45</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso. *Ibidem*. Pág. 3.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo. “*Derecho Tributario*”, México, 1988, Pág 20.

Por lo que podemos apreciar de las anteriores definiciones, el Derecho Financiero está íntimamente relacionado con la materia económica en la que se apoya, y por ser parte del Derecho Público sustenta sus principios en políticas económicas y del Estado a través de las cuales busca modelos que le permitan obtener la mayor cantidad de beneficios económicos así como la estimulación del sistema económico del país así como dicha disciplina se encuentra ligada con otras ramas de las que debemos conocer de manera muy breve su objeto de estudio, para saber su campo de acción, al respecto el Licenciado Hugo Carrasco Iriarte señala que lo son:

*“Derecho Fiscal.- Conjunto de disposiciones jurídicas que regulan los diversos aspectos de las contribuciones.*

*Derecho del crédito público.- Normas jurídicas que reglamentan el crédito público y que se encuentran establecidas principalmente en la Ley de la deuda pública.*

*Derecho monetario.- Disposiciones legales que regulan lo relativo a la moneda.*

*Derecho Fiscal patrimonial. Normas jurídicas concernientes a los bienes del Estado.*

*Derecho presupuestal.- Regulaciones jurídicas que regulan el presupuesto de ingresos, así como el gasto público.”<sup>47</sup>*

### **1.2.1 RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA.**

La relación Jurídico Tributaria, se presenta al darse la situación concreta prevista por la ley, la cual siempre implica un vínculo que une a dos o más sujetos de Derecho Tributario, en una situación por la cual se van a producir consecuencias jurídicas que darán nacimiento a una serie de derechos y obligaciones.

Los sujetos que intervienen en una relación jurídico-tributaria normalmente son el sujeto pasivo cuyo papel lo desempeña el contribuyente, el cual tiene a su cargo cumplir con lo que le exija la ley fiscal y el sujeto activo, representado por el la autoridad fiscal en los distintos ámbitos de gobierno sean a nivel Federal, Estatal y Municipal.

Ambos sujetos tanto activo como pasivo integran la relación jurídico tributaria, pero está no tendría razón de ser, si la ley no determinara conductas u obligaciones a ambas partes como por ejemplo el sujeto pasivo que está obligado a contribuir según lo

---

<sup>47</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. Cit. Pág. 7.

establezca la ley, o bien, darse de alta en Hacienda, sacar su Registro Federal de Contribuyentes, informar a la autoridad de sus ingresos ó actividades; entre otras, por otro lado y en contraposición la autoridad como sujeto activo tiene la obligación de ejercer sus facultades de comprobación, fiscalización, y revisión, entre otras.

Dichas actividades forman parte importantísima en la obligación tributaria, pues es de ambos la participación para que con la manifestación de sus conductas generen consecuencias jurídicas en la materia tributaria.

Además, en este sentido es importante recalcar que una relación jurídico-tributaria se compone por un conjunto de obligaciones recíprocas entre las partes que al realizarse esas obligaciones se extingue dicha relación, es decir al cumplir el sujeto pasivo con su obligación tributaria, el sujeto activo respecto de esa obligación se da por satisfecho.

Debemos recordar que para que exista la relación Jurídico Tributaria, se debe de actualizar el supuesto señalado por la ley, para que se causen consecuencias jurídicas. Por lo que al realizarse la situación de la hipótesis que prevé la ley, está se materializa y genera diferentes conductas en el sujeto pasivo.

### **1.2.2 ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES.**

---

El objetivo principal de conocer los elementos de las contribuciones es que los mismos le dan sustento a las contribuciones, estos son: los sujetos de la relación jurídica tributaria, el objeto, la base, y la tasa o tarifa; en este sentido dichos elementos se expresan mediante la obligación tributaria.

Los elementos de las contribuciones garantizan la legalidad de un acto jurídico que se pretenda imponer y de acuerdo con el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación *“Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”*. Este artículo, determina la obligación de contribuir con el gasto público, por parte de los sujetos pasivos, y determina que dicha obligación está sujeta a lo que determine la autoridad.

La Obligación Tributaria determina el deber de los sujetos a contribuir para los gastos públicos, y con el objetivo de conceptualizar a la Obligación Tributaria u Obligación Fiscal, el Licenciado Margáin Manautou señala. *“La obligación Fiscal es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie”*<sup>48</sup> Es decir, hablamos de un vínculo jurídico por que existe un nexo que une a los sujetos en una relación, hay que hacer notar que la obligación tributaria corre a cargo del sujeto pasivo, y el hecho de que exista una relación tributaria no implica la existencia de una obligación tributaria.

En relación con lo anterior podría existir una relación jurídico tributaria sin que ello implicara la existencia de la obligación tributaria y esto se explica de la siguiente manera, ya que la relación tributaria se puede dar ajena a la obligación tributaria y puede ser el caso en particular en el supuesto de la exención tributaria, donde existe la relación tributaria entre el contribuyente y el Estado, pero mientras subsista la exención, no surgirá la obligación de pagar.

El vínculo jurídico se presenta dentro de la obligación tributaria, manifestándose mediante una relación de sujetos donde cada cual, tanto sujeto activo como sujeto pasivo, se deben mutuamente derechos y obligaciones, en dicha relación jurídico tributaria; es la norma jurídica la que establece las bases que regulan y obligan para el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Para que se pueda crear una obligación tributaria debemos partir de que existen dos principios que dan sustento a la obligación: 1.- El Hecho Imponible, es decir como se da el supuesto para crear la obligación tributaria, y 2.- El Hecho Generador mismo que es la materialización del hecho imponible pues de ser una situación hipotética, pasa a ser algo materializado, a continuación ahondaremos en dicho tema.

Con respecto a los elementos de las contribuciones consideramos que primero debemos distinguir entre los dos siguientes conceptos: el hecho imponible de las contribuciones y el hecho generador, conceptos a través de los cuales surge el nacimiento

---

<sup>48</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *“Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”*, 2º Ed. Editorial Universitaria Potosina, México, 1969. Pág. 239.

de la obligación tributaria, y de acuerdo con lo que establece el maestro Hugo Carrasco Iriarte nos dice "*Hecho imponible. Es el hecho previsto por la norma jurídica de forma hipotética y de cuya realización surge el nacimiento de la obligación tributaria.*"<sup>49</sup> Es decir, el hecho imponible se queda dentro de la norma jurídica como un presupuesto legal que atiende solo como referencia y/o suposición del que se encuentre en dicha hipótesis.

Por otra parte, el maestro Hugo Carrasco Iriarte se refiere al Hecho generador y dice: "*Hay hecho generador cuando la realidad coincide con la hipótesis normativa y con ello se provoca el surgimiento de la obligación fiscal, o sea, es la materialización de la normatividad tributaria*"<sup>50</sup>. Es decir, que el hecho generador consiste en que la realidad se adecua al supuesto normativo pues ya es un hecho concreto de la realidad donde la norma surte sus efectos en la esfera jurídica del individuo, situación tangible que deja de formar parte del mundo hipotético generando obligaciones.

En definitiva hemos desarrollado brevemente cuando nos referimos a la obligación tributaria y por lo que respecta a los elementos de las contribuciones, debemos entender que son aquellos componentes jurídicos fundamentales que dan vida al acto administrativo, contemplados en una norma jurídica fiscal, y dichos elementos sustentan la existencia legal de las contribuciones.

---

Con respecto a las contribuciones, éstas se encuentran reguladas en la fracción IV del artículo 31 constitucional, y de aquí partiremos para el estudio de los principios constitucionales determinados por nuestra Carta Magna; asimismo es también importante conocer los elementos que dan esencia a las contribuciones y así tenemos que dichos elementos son los sujetos de la relación jurídico tributaria, el objeto, la base, y la tasa o tarifa los cuales se describen de la siguiente manera:

A) Los sujetos de la relación jurídico-tributaria. Los sujetos son aquellos entes de Derecho que forman parte de un vínculo jurídico, en consecuencia se encuentran regidos por las obligaciones a que se contraen en una relación jurídica adquiriendo responsabilidades dentro de la misma, que pueden originar tanto derechos como

---

<sup>49</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo, Op. Cit. Pág. 193.

<sup>50</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo, Ídem.

obligaciones, mismos que son regulados por una norma jurídica, que prevé supuestos o hechos jurídicos.

Los sujetos que pueden existir en la relación jurídico-tributaria, son los siguientes:

1.-Los Sujetos Activos, 2.-Los Sujetos Pasivos y 3.-Los Sujetos Responsables Solidarios.

1.-SUJETO ACTIVO. Es el Estado a través de sus entidades, el titular de la administración y del poder público, fungiendo la representación de sujeto activo mediante las atribuciones que le confiere la ley, asumiendo el carácter de autoridad fiscal, según los diferentes ámbitos de gobierno sean a nivel federal, en las entidades federativas y finalmente a nivel municipal, asimismo tiene como principales atribuciones la determinación, liquidación, comprobación, fiscalización, cobro, recaudación y administración de las contribuciones.

Dichas atribuciones las realiza la autoridad fiscal a través de las facultades que le concede la ley; pudiendo ejercerlas sobre los sujetos pasivos (contribuyentes) y o terceros responsables solidarios de la relación jurídica tributaria, con el fin de llevar una administración adecuada y efectiva.

---

En este sentido, el artículo 31 Constitucional señala como obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida de esta transcripción tenemos los distintos niveles de gobierno sobre los cuales la Constitución Federal legalmente los faculta como sujetos activos para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

2.-SUJETOS PASIVOS. Son los contribuyentes es decir, aquella persona física o moral, mexicana o extranjera que se encuentran obligadas a cumplir con el pago de una contribución. Y esto lo realiza actualizando el supuesto jurídico que determina la norma jurídica.

En relación con el Código Fiscal de la Federación en su artículo primero establece: *“Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...”* De aquí se desprende que el carácter de sujeto

pasivo de la relación jurídico-tributaria lo tiene el contribuyente, asimismo podemos ver que este sujeto puede ser una persona física o moral, nacional o extranjera.

3.- LOS SUJETOS RESPONSABLES SOLIDARIOS. Son aquellas personas que son parte de la relación tributaria y cuyo papel es responder conjuntamente respecto a lo que ha sido obligado el contribuyente, ya sea por que fuese su responsabilidad gestionar en su nombre algún trámite, crédito fiscal o situación que involucre la materia Tributaria, ya sea que alguno de los sujetos o ambos se hubieran obligado lo que trae como consecuencia a la figura de solidaridad ante el acreedor que es el fisco.

El carácter de responsable solidario termina cuando alguna de las dos personas que tienen el carácter de deudores de la obligación fiscal, responden por la obligación que les ha sido determinada.

La relación del sujeto responsable se da para con el sujeto del impuesto, o con la situación de hecho que la ley señala, a mayor precisión respecto a quienes son los sujetos responsables entre otros tenemos a bien mencionar.

*“Artículo 26 del Código Fiscal de la Federación.  
Son responsables solidarios con los contribuyentes:*

- I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.*
- II. Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.*
- III. Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como de aquellas que se causaron durante su gestión.*

*No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la sociedad en liquidación cumpla con las obligaciones de presentar los avisos y de proporcionar los informes a que se refiere este Código y su Reglamento...<sup>51</sup>*

---

<sup>51</sup> Código Fiscal de la Federación.

La ley establece de manera casuística los tipos de responsabilidad solidaria, pero intentando desmenuzar lo que el legislador tiene en cuenta por “responsables solidarios” tenemos a bien resumir dicho precepto destacando principalmente del artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, los tipos de responsabilidad solidaria que manejan para su mejor comprensión y aunque podemos deducir por lo anteriormente manifestado que se considera responsable solidario a la persona que de manera voluntaria, expresamente o por que así lo indique la ley, se obliga a gestionar algún trámite de índole fiscal respecto de la persona física o moral que tenga carácter de contribuyente y así tenemos que principalmente la ley contempla que son:

Los retenedores y los que tienen la obligación de recaudar contribuciones, los obligados a realizar la responsabilidad solidaria por representación, los que se presenten en situaciones en que la responsabilidad sea por la adquisición de bienes respecto de los que se adeuden contribuciones o los que sean por bienes legados o donados, los que constituyan depósito, prenda o hipoteca o permitan el secuestro de bienes, y los que sean por responsabilidad voluntaria.

Por lo que se refiere a la figura de responsable solidario está va dirigida a favorecer el cumplimiento de la obligación y por ente en beneficio del sujeto activo de la relación jurídica tributaria, es decir, el Estado; pues es mediante el cumplimiento del crédito fiscal, que se busca garantizar el pago de las obligaciones de los contribuyentes, teniendo en cuenta que la intención del legislador es buscar las formas para asegurar el cumplimiento de la deuda fiscal, y en este sentido y cumpliendo con dicha labor, se determino a un responsable solidario que de manera adherida responde ante el sujeto activo.

En cuanto a la finalidad de la autoridad fiscal es necesario recordar que la misma consiste en recaudar las contribuciones, ya que dichos recursos sirven para cumplir con los gastos públicos, dicho de otra manera basta que se de el pago de cualquiera de los dos obligados, ya sea el responsable solidario o el contribuyente para librarse de la obligación, independientemente de la situación que exista entre el que cumpla con la obligación y el deudor que en origen debía pagar.

B) EL OBJETO de la contribución o impuesto, es otro de los elementos de las contribuciones, que de acuerdo con el Licenciado Hugo Carrasco Iriarte, tenemos que “el

*objeto de la obligación tributaria consiste en la prestación pecuniaria que el sujeto pasivo debe dar al fisco*".<sup>52</sup> Como hemos visto anteriormente cuando los sujetos de la relación tributaria se sitúan en el supuesto que establezca la norma jurídica, dichas conductas constituirán las diversas modalidades en que se pueda realizar esta.

Recogiendo lo más importante para precisar el objeto de las contribuciones estas son el soporte de la imposición del tributo que se grava, de acuerdo a las circunstancias relativas al caso ya sean el ingreso, la utilidad o el rendimiento que provienen de una actividad económica mismas que sirven de base para el cálculo o determinación en cantidad líquida del gravamen. Por esta razón se dice que el objeto equivale al ingreso gravable.

En relación, con el objeto de las contribuciones tenemos como ejemplos; el objeto del Impuesto sobre la Renta está constituido por la utilidad anual percibida por el sujeto pasivo; el del Impuesto General de Importación por el valor de las mercancías de origen extranjero que se pretende introducir legalmente, o cuando hablamos de la ley del impuesto a la Producción del Petróleo teniendo a la producción del petróleo como su objeto entre otros. Otro punto es que el objeto de la obligación tributaria se manifiesta a través de diversas conductas, las cuales de acuerdo con la doctrina pueden derivar en los siguientes aspectos, que según las circunstancias pueden consistir en:

Dar.- Se refiere a la parte del patrimonio o ingreso de los contribuyentes o el porcentaje del precio o del valor de determinados bienes o la cantidad fija, que el sujeto pasivo tiene que enterar a la hacienda pública para pagar una deuda fiscal propia o ajena.

Hacer.- Consiste en cumplir con todos los deberes positivos, que se establecen en leyes fiscales, por ejemplo: presentar declaraciones, avisos, o bien cumplir en forma oportuna con los requerimientos de las autoridades fiscales.

No hacer.- El sujeto pasivo no realiza las conductas permitidas por la legislación fiscal, es decir, no llevar a cabo conductas ilícitas, por ejemplo: expedir comprobantes fiscales sin que cumplan los requisitos exigidos por las leyes.

---

<sup>52</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Ibidem, Pág. 191.

C) LA BASE, es uno de los elementos de las contribuciones que nos sirve para conocer la manera en que se va a determinar la obligación fiscal y así tenemos que la base del tributo va a ser el valor pecuniario señalado por la ley, al que se aplica la tarifa o tasa que señale la ley.

El Maestro Hugo Carrasco Iriarte define la base de una contribución como “...*la base de una contribución es la cuantía respecto de la cual se determina la contribución a cargo del sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria, por ejemplo: la renta percibida, número de litros producidos...*”<sup>53</sup> Es decir, la base consiste en precisar el adeudo en cantidad líquida de la obligación fiscal, mediante la base se puede determinar desde que limite nos vamos a sujetar para delimitar la obligación fiscal.

Por otra parte para el maestro Mayolo Sánchez Hernández en su libro Derecho Tributario dice que la Base consiste en un conjunto de unidades fiscales por las que se determina el impuesto. Es decir, la base se puede tomar como aquel monto o cantidad sobre el que se va a determinar un impuesto, es una cosa que se delimita en medida, peso, número sobre la que se determina una cantidad a pagar como impuesto.

En cuanto al concepto de base, es pertinente precisar que en materia de contribuciones en algunas legislaciones existe otro concepto denominado base gravable, la cual consiste en el monto sobre el que se determina una contribución menos las deducciones autorizadas que establezca la ley de la materia.

D) LA TASA O TARIFA. Son otro de los elementos de las contribuciones, que consisten en listas de unidades fiscales o cuotas específicas que corresponden a una base tributaria, y está cuota o tasa aplicada a la base nos da como resultado el impuesto a pagar, existen diversos tipos de Tasas, en este sentido, una tarifa se compone por un listado de tasas fijas; y para determinar que tarifa le corresponde a una base esto se hace cuando a una base se le aplica la tasa que en el supuesto legal le corresponde según la relación de tasas que se indican en una tarifa.

---

<sup>53</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Ibidem, Pág. 196.

La tarifa se compone por varias tasas y según el maestro Hugo Carrasco Iriarte<sup>54</sup> las tasas pueden ser:

- a) *Tasa Fija. No tiene variantes, sino que es una cantidad fija y precisa.*
- b) *Tasa proporcional. No varía la tasa, pero sí la base dado que ésta se hace más grande o más chica. Se dice que es injusta porque no se considera la calidad o capacidad económica del contribuyente. Para ejemplificarla tenemos la que se aplica a las personas morales en la ley del Impuesto sobre la Renta.<sup>55</sup>*
- c) *Tasa progresiva. En la medida en que varía la tasa, varía la base. Se dice que es más justa porque se pagará el tributo conforme a la capacidad económica. De esta forma, quien tiene mayor ingreso pagará más que aquel que tenga poco ingreso. Este tipo de tasa busca que se pague por lo que corresponde y en ese sentido se paga equitativamente de acuerdo a una tabla, por ejemplo la tasa que maneja la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos se da en relación al costo del vehículo<sup>56</sup>.*
- d) *Tasa regresiva. Es aquella en la cual cuanto mayor sea la base, menor será el porcentaje aplicable. El ejemplo más común es el que corresponde al subsidio al salario ó subsidio crédito al salario y se busca el efecto contrario de la progresiva es decir la equidad pero de manera y proporción que corresponda en relación a la base, su fundamento se encuentra en el artículo 115 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.*

### 1.2.3 FUENTES DEL DERECHO FISCAL

Nos proponemos exponer el estudio respecto a las Fuentes del Derecho Fiscal para lo cual debemos desentrañar la acepción Fuente del Derecho, y por está se entiende aquello donde nace, surge o brota el Derecho Fiscal.

El Maestro Eduardo García Máynez clasifica a las fuentes del derecho en tres formas que son fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas del derecho y de las cuales se entiende:

*“Por fuente formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas. Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.*

<sup>54</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Ibidem, Pág. 199.

<sup>55</sup> Ley del Impuesto sobre la Renta. Dicha ley establece en el Artículo 10 que se aplicará la tasa del 28%

<sup>56</sup> Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Dicha ley lo establece en la fracción I del artículo 5

*El término fuente histórica, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.”<sup>57</sup>*

Para nuestro estudio tomaremos en cuenta únicamente las fuentes formales del Derecho Fiscal, y dichas fuentes formales son:

#### LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-

Es la fuente principal de derecho por la cual jurídicamente nace la obligación de contribuir al Estado ya que jerárquicamente faculta a las demás leyes ordinarias para su cumplimiento, de acuerdo con lo que establece el artículo 31 Constitucional en su fracción IV, se señala quien debe pagar las contribuciones, el derecho de cobrarlas, como deben establecerse, así como los principios fundamentales sobre los que se debe partir para garantizar la imposición de una contribución como lo son el de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público entre otros, mismos que son de vital importancia y mediante los cuales se da certeza jurídica al contribuyente.

Por otro lado, los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, XXIX, y 131 constitucionales consignan los principios fundamentales de nuestro sistema tributario.

#### *Artículo 31. Constitucional*

*“Son obligaciones de los mexicanos:*

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

Por lo que se refiere a este artículo, es el fundamento que rige cómo Máxima la obligación a contribuir para los gastos públicos del que resumimos la importancia de que las contribuciones sean justas como corresponda, así como para que las mismas garanticen la efectividad y certeza jurídica de su legalidad, de tal manera que el sujeto obligado a cumplir con las contribuciones no vea menoscabado su patrimonio.

<sup>57</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *“Introducción al Estudio del Derecho”*, 52º Ed., Editorial Porrúa, México, 2001. Pág. 51.

*Artículo 73 Constitucional.*

*"El Congreso tiene facultad.*

*...VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto."*

Lo que se pretende es garantizar que el presupuesto sea satisfactoriamente cubierto por las contribuciones de los mexicanos ya que los gastos públicos deben ser garantizados de manera que si fuera necesaria la creación de nuevas contribuciones será el Congreso de la Unión el competente para imponerlas, y los contribuyentes deben cumplir con estas, para tener un Estado que refleje instituciones sanas, con servicios públicos de calidad, y donde prevalezca el orden jurídico.

En relación con el artículo 73 Constitucional en la fracción XXIX.

*Artículo 73 Constitucional.*

*El Congreso tiene facultad:*

*"...XXIX. Para establecer contribuciones:*

*1o. Sobre el comercio exterior;*

*2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;*

*3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*

*4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*

*5o. Especiales sobre:*

*a) Energía eléctrica;*

*b) Producción y consumo de tabacos labrados;*

*c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*

*d) Cerillos y fósforos;*

*e) Aguamiel y productos de su fermentación;*

*f) Explotación forestal, y*

*g) Producción y consumo de cerveza.*

*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”*

Finalmente, el siguiente precepto legal nos habla de la facultad que tiene la Federación para imponer contribuciones en comercio internacional, por lo que este tipo de materia se encuentra principalmente regulada por el Derecho Aduanero y tendrá como objetivo proteger mediante los respectivos tratados internacionales y leyes Nacionales vigilar la entrada de mercancías que generen competencia desleal e inclusive que afecten el desarrollo de áreas estratégicas.

*Artículo 131 Constitucional...*

*“ Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.*

---

*El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. “*

En cuanto a este último precepto el legislador precisa sobre que conceptos se pueden establecer contribuciones abarcando principalmente por cuanto hace a comercio exterior, así como observamos que también se faculta al Congreso para autorizar al

ejecutivo para imponer las medidas necesarias para proteger al sector nacional de la competencia desleal y no se genere un entorno de inestabilidad e inclusive se restrinja la entrada de productos que constituyan un peligro para la Nación Mexicana

Acerca de el Derecho Fiscal, el mismo no deja de ser parte trascendental del Derecho Público, y por lo tanto encuentra su fundamento en el Derecho Administrativo y en consecuencia, se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es ahí donde encuentra su regulación fundamental, para después auxiliarse en leyes Ordinarias, de carácter Federal ó a los Tratados Internacionales.

Para el Licenciado Hugo Carrasco Iriarte<sup>58</sup>, existen siete tipos de fuentes formales del Derecho Fiscal las cuales son:

LA LEY.- Es aquel conjunto de normas jurídicas, de carácter general y abstracto emitidas por el Poder Legislativo mediante las cuales se dictaminan los tributos por los que se debe efectuar el pago; El principio de legalidad se encuentra estrechamente relacionado con la Ley, pues solo se pagara la contribución que se encuentra en el texto de la ley.

Dentro de este rubro se encuentran aquellas leyes que rigen la forma de contribuir como lo es el Código Fiscal de la Federación; la Ley del Impuesto sobre la Renta; la Ley del Impuesto al Valor Agregado; la Ley del Impuesto sobre Uso y Tenencia de Vehículos, entre otras.

REGLAMENTOS.- Son aquellos que se conforman por normas de carácter general, abstractas e impersonales que expide el titular del Poder Ejecutivo, y tienen como finalidad la aplicación de una ley previa.

Los reglamentos administrativos, suelen desempeñar también un papel relevante dentro del ámbito legal ya que no deben de rebasar lo establecido en la ley fiscal, ya que si lo hicieran serían inconstitucionales, como ejemplo tenemos el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Reglamento del Impuesto al Valor Agregado, entre otros.

---

<sup>58</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Ibidem, Págs. 9-11.

Podemos definir a los reglamentos administrativos como un conjunto de normas jurídicas de Derecho Público expedidas por el Presidente de la República con el único y exclusivo propósito de pormenorizar, particularizar y desarrollar en forma concreta los principios y enunciados generales contenidos en una ley emanada del Congreso de la unión, a fin de llevar a cabo la ejecución de esta última, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El objetivo único y aceptable del reglamento es el de facilitar el campo de aplicación de las leyes del Congreso, concretizando y detallando su contenido. Pero así como no puede concebirse un reglamento sin una ley previa que requiere de dicha reglamentación, tampoco puede aceptarse, dentro del orden constitucional que nos rige, que el reglamento vaya más allá de la ley reglamentada, puesto que en tal evento el Presidente no estaría proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso, sino que estaría usurpando la función legislativa.

EL DECRETO-LEY.- Es una de las fuentes del Derecho Fiscal y consiste en ser un acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo, lo emite el poder ejecutivo cuando se encuentra en situaciones extraordinarias, ya sea por que aumente, disminuya o suprima las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión y crea, restringe o prohíbe otras con la finalidad por estimar urgente regular el comercio exterior, ya sea por que se afecta la economía nacional o bien para la estabilidad de la producción nacional o algún fin que beneficie a la nación.

El artículo 71 fracción I de nuestra Carta Magna, faculta al Poder Ejecutivo para emitir decretos con fuerza de Ley, que puede modificar y suprimir las existentes o crear nuevos ordenamientos mismos que deben ser aprobados por el Congreso de la Unión.

JURISPRUDENCIA.- Es otra de las fuentes del Derecho Fiscal, mediante la cual se fija el alcance y contenido de una norma y la jurisprudencia se integra por los criterios de los jueces y magistrados de los tribunales, asimismo precisa que en México se estiman cuatro órganos encargados de crear jurisprudencia en materia fiscal los cuales son; La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Administrativos de los Estados y del Distrito Federal.

En relación con lo anterior debemos aclarar que la Jurisprudencia que emite el Poder Judicial de la Federación es obligatoria, pues dicho poder está facultado para resolver a nivel federal y como última instancia cuestiones de Constitucionalidad y legalidad en tanto que para los tribunales administrativos las jurisprudencias que emitan sólo serán obligatorias para ellos.

TRATADOS INTERNACIONALES.- Son otra de las fuentes del Derecho Fiscal, y son convenios entre México y otro u otros países con el objeto de tratar cuestiones diplomáticas, económicas, políticas, culturales, comerciales, etc. En cuestiones fiscales en dichos tratados se celebran acuerdos para establecer los lineamientos que deben seguir las partes en materia de tributos así como para evitar la doble tributación y evasión de impuestos.

En relación con el precepto 133 Constitucional, este establece de manera jerárquica que los tratados celebrados por el presidente de la república, que sean aprobados por el senado y que vayan de acuerdo con la Carta Magna, serán ley suprema en la Federación.

La materia fiscal tiene la característica de ser dinámica, por que día a día va cambiando, es decir el Derecho Fiscal se caracteriza por su evolución constante, ya que el mismo se ve directamente involucrado en los avances que existen en relación con otros países, recientemente la legislación tributaria esta ligada con el comercio exterior y Derecho Internacional de tal manera que este debe regular dichas actividades.

Los Tratados Internacionales se hacen presentes para resolver problemas de tipo tributario de manera internacional, bien sea por acuerdos arancelarios, para evitar la doble tributación, entre otros. Esto se hace mediante la elaboración de convenios de carácter impositivos entre los estados, es decir, un acuerdo contractual por el que limitan parte de su soberanía para que aquellos inversionistas contribuyentes sujetos a estos supuestos puedan realizar negocios entre ellos.

LA DOCTRINA.- Es otra de las fuentes del Derecho Fiscal que consiste en aquellas aportaciones, interpretaciones y opiniones que hacen los investigadores y estudiosos de la ciencia jurídica.

Gran parte de los estudios doctrinarios, sientan precedentes importantes, los cuales tienen vital importancia; sin embargo en la actualidad existe un gran problema entre lo que determinan los principios de la ciencia fiscal y la doctrina contra el Derecho Fiscal positivo; ya que este muchas veces ignora dichos principios provocando la omisión de los mismos y lesionando principios fundamentales del mismo.

**PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.-** Es aquella fuente del Derecho Fiscal, compuesta de principios descubiertos por la razón humana, que tienen carácter universal, permanente y constante, los cuales expresan el comportamiento conveniente al hombre en atención a su perfeccionamiento como ser humano; asimismo auxilian en la interpretación y alcance de las disposiciones legales.

Atendiendo a esta situación a pesar de ser la costumbre Fuente de Derecho para una gran cantidad de materias, en el Derecho Fiscal la costumbre, no es fuente del Derecho Fiscal, toda vez que la obligación de pagar contribuciones sólo se crea mediante la ley y nunca por la consecución de actos repetidos en el transcurso del tiempo.

### **1.3 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS CONTEMPLADOS POR EL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL FRACCIÓN IV**

---

La Carta Magna en su artículo 31 fracción IV contempla los principios constitucionales que se refieren a la organización política del estado y señala como una de las obligaciones de los mexicanos, en relación a la materia tributaria la de contribuir para los gastos públicos, dichos principios constituyen una garantía y forma de control para cualquier abuso y exceso por parte de la autoridad en materia tributaria.

El ejercicio de la potestad tributaria le corresponde al Estado a través de los tres niveles de gobierno como lo son el Federal, Estatal y Municipal; ya que está facultado por la Ley a través de sus distintas dependencias e instituciones para desempeñar dicha actividad. Debemos tener en cuenta que todo gobierno tiene un régimen impositivo para el pago de las contribuciones, pues es a través del que funciona la maquinaria jurídica, para desempeñar sus funciones administrativas y tributarias y en correcta armonía con las leyes exige coactivamente su cumplimiento, ello con el propósito de desempeñar los fines del Estado.

En relación con el papel que tenemos los mexicanos y en general toda persona que de conformidad con la legislación fiscal se encuentre obligada a contribuir como sujeto activo en la actividad jurídico administrativa, es importante reconocer y estimular a los contribuyentes, pues sin éstos no sería posible llevar a cabo la recaudación para satisfacer las necesidades de la maquinaria jurídico administrativa que representa el gobierno, el cual no podría realizar las actividades destinadas al desarrollo de los planes de gobierno, como son dotar de servicios públicos, seguridad social, seguridad pública entre otros; a la población.

Es por lo que de conformidad con el Artículo 31 Constitucional se establece:

*“Son obligaciones de los mexicanos:*

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

Para el estudio del citado precepto constitucional, tenemos que tomar en cuenta que el mismo contempla una serie de principios los cuales garantizan y amparan la necesidad de las contribuciones, es decir justifican jurídicamente el destino de cada contribución, por consiguiente para adentrarnos a su estudio nos damos a la tarea de desentrañar los principios constitucionales que la respaldan y que procuran la legalidad de la obligación de contribuir a los gastos en los diversos niveles de gobierno.

### **1.3.1 PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD.**

El principio de obligatoriedad es el que sustenta el carácter imperativo que poseen, ya que son de carácter obligatorio, porque la persona que realiza el supuesto de la ley debe cubrirlas, bien se trate de mexicanos o extranjeros, puesto que el carácter impositivo que les concede la ley es de carácter imperativo y no se deja a su criterio o libre voluntad ya que la facultad coercitiva es del estado, en caso de que se omita cumplir con ellos. Y garantiza que por el hecho de ser mexicano debemos cumplir una serie de obligaciones y entre ellas es la de contribuir a los gastos del Estado.

### 1.3.2 PRINCIPIO DE VINCULACIÓN AL GASTO PÚBLICO.

Hablamos de que se encuentran vinculados al gasto público, por que están destinados a los gastos públicos, o sea, a costear los servicios públicos que el Estado proporciona lo que le atrae una importante función económica tal y como lo señala el maestro Serra Rojas son un "*binomio económico, impuesto y gasto público*"<sup>59</sup> ya que es el gasto publico el que le otorga al impuesto esta justificación para hacerlo obligatorio y necesario. Es por eso que el gasto público tiene como principales fines, estar destinado a planes, programas u objetivos comunes entre si, según lo que se desee alcanzar siempre y cuando beneficie a la colectividad; pues somos todos los individuos que conformamos el país los que estamos beneficiados de manera directa ó indirecta por el mismo.

### 1.3.3 PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

El principio de legalidad tributaria, se constriñe a ajustarse al marco jurídico que se determina a rango Constitucional, y en nuestra legislación se encuentra en los artículos 14 y 16 Constitucionales que son los que sustentan la legalidad de todo acto jurídico, además consideramos que la legalidad es el margen jurídico al que se ajustan las leyes y actos de autoridad, por lo tanto garantizan certeza y seguridad jurídica al ser emitidas de conformidad con este principio, por lo que siempre que se impugne la constitucionalidad de una ley, se tiene que alegar que este ajustada a lo contemplado por dichos preceptos.

Para el Licenciado Hugo Carrasco Iriarte el principio de legalidad tributaria<sup>60</sup> consiste en que todo acto o resolución que emita la autoridad deberá estar conforme a una ley expedida con anterioridad, es decir sólo se van a poder imponer los impuestos que se encuentran fijados en ley y los agentes fiscales solo pueden hacer lo que la ley les permite, por tanto es que las autoridades sólo pueden actuar dentro del cúmulo de facultades que la propia ley le otorga.

El principio de legalidad tributaria da sustento, mediante la norma jurídica fundamental a través de la facultad impositiva, mediante la que solo las contribuciones que

<sup>59</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo curso, Op Cit., Pág. 35.

<sup>60</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op Cit., Pág. 86.

dispone la ley serán las que se perciban y que se encuentren destinados al gasto público, además la legislación atribuye facultades a leyes secundarias que determinarán que impuestos podrán percibirse en beneficio del gasto público, este principio de legalidad permite que no existan impuestos imprevisibles o arbitrarios, sino por el contrario, que se encuentren en un supuesto legal que con anterioridad haya sido creado.

### 1.3.4 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

La proporcionalidad a grandes rasgos significa que el tributo se establezca tomando en consideración la capacidad económica del contribuyente. El Licenciado Serra Rojas expresa que *“Proporción es la disposición, conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí.”*<sup>61</sup> En este sentido la proporcionalidad es un principio por el cual las leyes tributarias, procuran establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que de manera proporcional graven a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad económica.

Ahondando con lo anterior el Licenciado José R Padilla<sup>62</sup> nos dice que la proporcionalidad consiste fundamentalmente en ser un requisito cuantitativo, por el cual quien más gana más paga y de ahí la relación que anteriormente referíamos entre el ingreso y la tasa impositiva que tienen una relación proporcional, además de que la contribución en su monto no sea excesivamente onerosa para impedir al sujeto pasivo hacer la misma en relación a la actividad económica que realiza.

### 1.3.5 PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

El principio de equidad es el que le da al tributo el carácter para aplicarse de manera igual a todos los que se encuentran en la misma situación tributaria, es decir, la igualdad que tenemos los gobernados ante la ley tributaria ya que ante las mismas condiciones se debe recibir un tratamiento idéntico y para profundizar en este tema hay que hacer referencia al Informe rendido a la Suprema Corte de la Nación, primera parte, Pleno 1985, página 402 llamado *“La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la*

<sup>61</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Op Cit. Pág. 33.

<sup>62</sup> PADILLA, R. José. *“Garantías Individuales”*. Cárdenas editor y distribuidor, México, 2000. Pág.192.

*norma jurídica que lo establece y regula*". Es decir que la equidad sustenta la igualdad que tienen los contribuyentes respecto de un mismo impuesto.

En este sentido la equidad de acuerdo con lo que establece el Poder Judicial de la Federación nos dice que *"se erige como baluarte de la igualdad real de las personas, es decir, la igualdad jurídica"*<sup>63</sup>. Y continúa señalando que existirá equidad en el pago de impuestos cuando el legislador reconozca desigualdades que surgen de situaciones de hecho en las que los gobernados se encuentran lo que explica que las leyes fiscales deben ser precisas al especificar a que personas les toca pagar un impuesto, para que quien no se encuentra en dicha circunstancia no deba pagar el impuesto.

### 1.3.6 PRINCIPIO DE GENERALIDAD.

El Principio de Generalidad se refiere al destino que tienen las leyes, engloba a todas las personas (persona física, moral mexicana ó extranjera), *este principio reviste por razón de justicia tributaria, como excepción una cantidad mínima exenta, toda vez que por debajo del mínimo exento, no existe capacidad contributiva*. Todo esto se debe de entender por que la fracción IV del artículo 31 Constitucional, no precisa ser limitativo ni mucho menos restrictivo y al señalar "Son obligaciones de los mexicanos" atenderemos al presente principio de generalidad ya que se refiere a todo aquel que sea mexicano sin omitir a ninguno.

En este sentido la generalidad debe atender al principio de justicia tributaria por el cual se toma en cuenta a aquellos que no tienen capacidad contributiva, y por ende les sería difícil contribuir, bien sea por su situación contributiva o bien por que requieren estar exentos ya que no obtienen ingresos. La contribución no va destinada de manera expresa a determinados individuos, sino que sólo expresa el supuesto jurídico en que se origina la obligación de pagar la contribución y todo aquel que se adecue a ese supuesto tendrá que pagar la contribución, por ese sólo hecho pero sin que la norma jurídica señale si a determinado o determinados individuos como obligados.

---

<sup>63</sup> Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Las Garantías de Igualdad", Colección Garantías Individuales, México, 2004, Pág. 135.

## CAPITULO II GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

### 2.1 DEFINICIÓN DE HECHO JURÍDICO, ACTO JURÍDICO SU DISTINCIÓN Y ACTO ADMINISTRATIVO.

El capítulo primero, lo hemos dedicado al desarrollo exclusivamente de lo que corresponde a las contribuciones en materia fiscal, sin embargo la problemática del Juicio de Lesividad no es del todo Fiscal, sino por el contrario, está estrechamente ligada a la materia administrativa por involucrarse actos de la autoridad administrativa, es por eso que en el presente desarrollo nos avocaremos al estudio de la materia administrativa, tratando de conceptualizar los términos principales que están íntimamente ligados al desarrollo de nuestro trabajo.

Consideramos adecuado estudiar brevemente lo que se entiende por hechos jurídicos, su relación con los actos jurídicos y finalmente la conceptualización del acto administrativo y al efecto tenemos:

#### **EL HECHO JURÍDICO<sup>64</sup>.**

En la vida de los seres humanos convergen una serie de acontecimientos los cuales se encuentran relacionados entre sí, y son consecuencia de la voluntad humana, es decir, son una manifestación de la libertad que goza el ser humano al realizarlos, y se presentan mediante la exteriorización de dicha volunta y cada elección puede generar diversas consecuencias, entre ellas muchas engloban en el campo del derecho, ya que los hombres nos hemos organizado de manera tal que muchas de nuestras conductas tengan consecuencias o efectos jurídicos, y cuando así ocurre la ley interviene determinando efectos jurídicos.

Los seres humanos que por naturaleza somos sociales, hemos evolucionado nuestro pensamiento, inteligencia, emociones y sobre todo la conciencia, que como elemento regulador del yo permite que manejemos nuestros pensamientos, los comuniquemos y sepamos que somos creadores de actos y hechos en nuestra vida.

---

<sup>64</sup> MOTO SALAZAR, Efraín. "Elementos de Derecho", 26 Ed., Editorial Porrúa, México 1980, Pág. 23.

La conciencia como decíamos es un elemento fundamental en el desarrollo del Derecho, a través de la cual creamos reglas y normas de tipo jurídico, religioso, moral, social entre otras, y que a través de nuestras conductas se determina el impacto que generan en la sociedad en que vivimos. Es por esto que nos hemos agrupado y formado sociedades, tal organización ha permitido crear grupos para gobernar y administrarnos, donde el poder ha jugado un papel muy importante, el cual actualmente y ante la conciencia de que todo poder genera abusos si no tiene límites, tiene como contrapeso los principios, normas y leyes que generan el equilibrio y sustentan los actos de los seres humanos así como los hechos que realizamos de manera consciente o inconsciente.

Esos acontecimientos que desarrollamos los seres humanos a lo largo de nuestras vidas se manifiestan día a día mediante hechos, los cuales producen efectos en el orden social y jurídico que los hombres hemos estructurado y englobado en una serie de normas de carácter jurídico que hemos denominado derecho.

Por otro lado existen una serie de hechos o acontecimientos que infieren en el campo del derecho, a esos acontecimientos se les ha dado el nombre de hechos jurídicos los cuales son objeto de estudio del presente apartado; el maestro Moto Salazar Efraín nos dice respecto de ellos que los *"...podemos definir como los acontecimientos o circunstancias, positivos o negativos, a los que la Ley atribuye consecuencia jurídica"*<sup>65</sup> es decir, los hechos jurídicos son aquellas conductas realizadas por los hombres que tienen trascendencia en esa compilación de ideas a la que llamamos derecho las que realizamos por la simple circunstancia de existir.

Por lo que consideramos pertinente recurrir a los siguientes ejemplos con la finalidad de tener una mejor comprensión de dicho término y así tenemos que al ir manejando por la calle nos pasamos una luz roja, este es un hecho jurídico de carácter voluntario por que es la voluntad del hombre que va manejando por la que decidimos pasar la luz roja, otros ejemplos son el robo, la compraventa etc., en cambio nos encontramos frente a un hecho jurídico no voluntario o natural cuando se presentan sin que intervenga la voluntad del hombre por ejemplo cuando se da la muerte por causa natural de una persona o el derrumbe de un edificio estos hechos jurídicos son ajenos a la voluntad.

---

<sup>65</sup> MOTO SALAZAR, Efraín. Ídem.

Al efecto y para determinar el mismo concepto tenemos que para el maestro Acosta Romero “*El hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho*”<sup>66</sup>. De este mismo concepto podemos decir que el hecho jurídico está constituido, por algún acontecimiento natural o del hombre al que la ley vincula ciertos efectos jurídicos, es decir, existen sucesos que se presentan en el acontecer de las personas como lo hemos mencionado como son el nacimiento, la muerte; o bien por un hecho en que la voluntad humana interviene y al darse ese supuesto estamos ante un acto jurídico, mediante el cual el orden jurídico se ve directamente afectado, es decir, los hechos jurídicos constituyen la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes.

### **ACTO JURÍDICO.**

En relación con los párrafos subsecuentes hemos dilucidado el concepto de acto jurídico a través del estudio de los siguientes conocedores del Derecho que nos motivan a precisar mejor dicho concepto.

Ya señalamos que el hombre necesita del Derecho para poder convivir armoniosa y reguladamente con sus semejantes ante el entorno que le rodea, pero no basta sólo la intención o deseo de convivir, por lo que necesitamos crear un orden que propicie dicho medio; es por lo que se crea un orden normativo u orden jurídico, como explicábamos en párrafos anteriores a través del cual se pueda llevar a cabo la convivencia sana entre los diferentes individuos que conformamos las sociedades, hago alusión al término individuos en virtud de que cada uno de nosotros tenemos nuestras propias ideas y pensamientos, con las cuales debemos aprender a convivir pacíficamente, para lo cual es necesario crear normas que regulen dicha convivencia.

El hombre, al desenvolverse en ese medio social, realiza actos, los cuales partiendo por lo que respecta al Derecho y a nuestro estudio, los llamamos de manera general hechos jurídicos como anteriormente los describíamos; de los cuales distinguimos pueden ser naturales o voluntarios dependiendo la participación que tengan de la manifestación externa de la voluntad. Serán voluntarios e intencionados cuando al realizarse los hacemos con la sapiencia de su realización, es decir, que libremente son exteriorizados y a los que

---

<sup>66</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, 9º Ed., Editorial Porrúa, México, 1990. Pág. 622.

llamamos de manera particular actos jurídicos, ya que al realizarlos producen entre otras cosas, consecuencias que atañen al orden normativo como pueden ser crear o bien modificar, el orden jurídico.

El acto jurídico de acuerdo con el maestro Gabino Fraga *“se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir crear o modificar el orden jurídico.”*<sup>67</sup> Es decir el individuo produce actos jurídicos los cuales traen diversas consecuencias de Derecho pues cambia las condiciones en las que se encontraba el individuo de acuerdo a su situación jurídica concreta, pero siempre y cuando intervenga la voluntad del hombre, es decir, la libertad para poder realizar algún acto.

Por eso el acto jurídico al producirse genera consecuencias de derecho, como anteriormente veíamos, y ampliando los efectos mencionados tenemos que los mismos pueden ser crear, modificar, reconocer, transmitir, extinguir derechos y obligaciones. Es decir los hechos jurídicos cuando son realizados por la voluntad del hombre y con la intención de hacerlos se convierten en actos jurídicos, de lo que desprendemos que los actos jurídicos en principio proceden de un hecho jurídico es decir si se da la intención de crear, modificar, producir, transferir o extinguir relaciones que produzcan consecuencias de derecho al realizarlos estamos ante actos jurídicos.

Por otro lado y para precisar una definición mucho más descriptiva y precisa tenemos la que el maestro Eduardo García Máynez cita al Maestro Bonnacase señalando *“...el acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.”*<sup>68</sup> Más que descriptiva esta definición, que nos proporciona el maestro Bonnacase, describe de manera amplia que es el acto jurídico así como su finalidad.

<sup>67</sup> GABINO FRAGA, Manuel. *“Derecho Administrativo”*, 38 Ed., editorial Porrúa, México, 1998. Pág.30.

<sup>68</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. Pág.184.

### **DISTINCIÓN ENTRE HECHO JURÍDICO Y ACTO JURÍDICO.**

Para poder hacer una clara distinción entre Hecho y Acto Jurídico, tenemos que precisar que de los hechos jurídicos deriva el acto jurídico, pues el hecho jurídico en sentido amplio se refiere a los acontecimientos que se dan de manera voluntaria o natural pero que cuando se dan de manera voluntaria y poseen la característica de existir con la intención de crear, modificar, transferir o extinguir situaciones jurídicas es cuando se les llama actos jurídicos por ejemplo al realizar una compraventa. En cambio si su característica es que son creados por algún acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que la ley le vinculara ciertos efectos de derecho por el hecho de producir consecuencias jurídicas por su existencia, los llamaremos solamente hechos jurídicos, por ejemplo el nacimiento de un ser humano o la muerte por causa natural.

### **DISTINCIÓN ENTRE ACTOS ADMINISTRATIVOS, JURISDICCIONALES Y LEGALES.<sup>69</sup>**

Después de realizar un estudio de los actos jurídicos, tenemos que existen otro tipo de actos vinculados con las actividades de los órganos del Estado, dichos actos la doctrina considera que identifican mediante criterios formales relativos a sus funciones; la primera le corresponde al Poder Judicial, que en su función de aplicar el derecho emite actos jurisdiccionales que dan como resultado la *sentencia*, por otro lado, el Poder Legislativo tiene como principal función emitir actos legislativos que derivan en *leyes*, y finalmente el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la decisión administrativa, es decir, emite *actos administrativos* o de ejecución.

Dicho de otra manera, la actividad estatal basa su organización a través de diversos actos estrechamente ligados con la función que desempeñan y cuando actúan así, la doctrina considera que están actuando formalmente conforme a su función. No obstante lo señalado, dichos órganos de poder deben de auxiliarse de los actos referidos que no les son totalmente inherentes a su función, por ejemplo en el poder legislativo para pronunciar el nombramiento de un empleado, pronuncia actos administrativos, o bien cuando se erige en Jurado se auxilia de funciones jurisdiccionales para desempeñar dichas funciones la doctrina señala que se hace de acuerdo al criterio material, esto es, que el poder legislativo tiene como función formalmente emitir leyes, sin embargo la función material que realiza

---

<sup>69</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Op. Cít. Págs. 42 y 52.

al nombrar a sus empleados es administrativa, entre otras series de funciones que también pueden realizar los otros poderes de la Unión.

Por lo que hace a nuestro estudio los actos que nos interesan son los que emite el Poder Ejecutivo en su función administrativa, de los que tenemos como ya señalábamos anteriormente, a los actos jurídicos de la Administración Pública, y éstos tienen como característica esencial que van acordes a la actividad administrativa, la cual tiene como característica principal que es constante, diaria y sin interrupciones pues está involucrada a la satisfacción de las necesidades sociales.<sup>70</sup>

Pero antes de desarrollar la definición del acto administrativo nos hemos dado a la tarea de investigar y tratar de desarrollar lo que entendemos por el Derecho Administrativo. El propósito de conocer su campo de acción es para saber de que estamos hablando y responder a las principales interrogantes que nos den un breve marco conceptual para el desarrollo de los términos más importantes a los que nos referiremos en el presente estudio.

De manera simple el maestro Gabino Fraga nos dice que *“el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”*<sup>71</sup>

El maestro Acosta Romero, en un criterio amplio para definir al Derecho Administrativo, nos dice *“...que es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”*<sup>72</sup> De lo anteriormente manifestado, podemos ver que el autor se avoca principalmente a las relaciones que tiene el poder ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares; sin embargo según nuestro punto de vista consideramos que el Derecho Administrativo es la Administración Pública en su totalidad, encargada de regular y coordinar las dependencias que tiene a su cargo así como

<sup>70</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ibidem*. Pág. 617.

<sup>71</sup> Para el maestro GABINO FRAGA, Manuel en su obra *“Derecho Administrativo”*, 38 Ed., editorial Porrúa, México, 1998. Pág. 13. Entiende *“La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.”*

<sup>72</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 13.

la relación con los otros poderes de la Unión con efecto de cumplir con los fines del Estado.

Otros autores definen al Derecho Administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares; y por otro lado hay autores que afirman que es el derecho el regulador de la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.

En conclusión, por Derecho Administrativo entendemos aquella materia que pertenece a la rama del Derecho Público, que se encuentra ligada a las modificaciones sociales e institucionales que dan estructura y regulan la actividad del Estado; cuyo principal fin es desempeñar los fines del Estado para mantener el orden público

#### **ACTO ADMINISTRATIVO.**

Para el maestro Acosta Romero, *“el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara, o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*<sup>73</sup> En efecto el acto indica una acción, por lo que es bueno precisar que una acción implica externar el hacer, es decir, una conducta unilateral, ya que parte del titular del órgano de administración que lo realiza, el acto administrativo genera situaciones de derecho de acuerdo a las funciones que la ley le atribuye a la autoridad para emitirlo, porque como se explica crea, reconoce, modifica derechos y obligaciones, teniendo como interés el general.

Por otro lado el profesor Juan D. Ramírez Gronda refiere por Actos Administrativos.- *“Toda decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas. (Bielsa).”*<sup>74</sup> Es decir si estudiamos la presente definición tenemos que los actos administrativos son aquellas decisiones que toman las autoridades administrativas (pues solo ellas pueden emitir este

<sup>73</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ibidem*. Pág. 623-624.

<sup>74</sup> RAMÍREZ GRONDA, Juan D. *“Diccionario Jurídico”*, 10 Ed., Editorial Heliasta, Argentina, 1988. Pág. 33.

tipo de actos ya que es la ley la que faculta a las autoridades) que se refieren a obligaciones y derechos respecto de ellas.

Con respecto al maestro Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, nos dice que “*Acto Administrativo. Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.*”<sup>75</sup> Es decir, son actos encaminados a coadyuvar en la administración cuyo único fin es conservar el orden jurídico y respeto tanto a las autoridades administrativas y en ocasiones a los particulares cuando sean necesarios por causas de interés público.

De estos razonamientos deducimos que el acto administrativo proviene de los órganos de la administración, cuya finalidad es hacer cumplir los derechos, deberes e intereses de la autoridad, ya que la autoridad al emitir un acto administrativo no resuelve un conflicto de intereses, sino que por el contrario el acto administrativo tiene como finalidad ejercer la actividad administrativa de conformidad con la ley, cumpliendo con las atribuciones tendientes a satisfacer las necesidades colectivas, y de la administración, en la relación que existe entre la esfera de las autoridades administrativas, o bien estas con las personas que se relacionan con la administración pública y los particulares por cuestiones de interés general.

En otro orden de ideas, debemos tener en cuenta que una ley no se debe confundir con un acto administrativo, pues la ley se refiere a “...*situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales*”.<sup>76</sup> Por el contrario, el acto administrativo se caracteriza por ser una decisión ejecutoria, general y concreta<sup>77</sup>, además de que los actos administrativos son consecuencia de la Ley, ya que en un Estado de Derecho lo que se busca es que los actos administrativos se ajusten a la legislación vigente.

Por otra parte el catedrático Gabino Fraga nos dice que los actos administrativos se pueden clasificar en “...*actos materiales y en actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que si engendran consecuencias*

<sup>75</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. Pág. 31.

<sup>76</sup> SERRA ROJAS, Andrés. “*Derecho Administrativo*”, 21º Ed. Primer curso, Editorial Porrúa, México, 2000. Pág. 48.

<sup>77</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Primer Curso, Ibidem. Pág. 239.

*jurídicas.*<sup>78</sup> Es decir los actos materiales se constituyen por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico, por ejemplo, el profesor de una escuela al impartir la clase realiza un acto material que no tiene trascendencia en el orden jurídico, o cuando el estado construye carreteras, etc.; por otro lado el acto jurídico se define como aquel acto de voluntad que produce efectos de Derecho y así tenemos como ejemplos cuando el Estado expide leyes, impone multas etcétera.

De lo anteriormente estudiado se desprende que el acto administrativo es toda acción, manifestación, de manera unilateral, que realizan los órganos del Estado en su función de administrador del orden jurídico, cuyas consecuencias trascienden en la actividad administrativa, la cual se encarga de realizar la finalidad del Estado satisfaciendo el interés público, es decir salvaguardar el orden general.

### **LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**<sup>79</sup>

El acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública que produce efectos de derecho para el cumplimiento de los fines del Estado, se compone de diversos elementos que le dan validez y son constitutivos del mismo y entre estos tenemos a los que menciona el Licenciado Acosta Romero los cuales son el sujeto, la manifestación externa de la voluntad, el objeto y la forma. Dichos elementos son las partes por las que se integra el acto administrativo, mismos que concurren en su formación y los cuales los describimos de la siguiente manera:

#### **1.- EL SUJETO.**

Empezaremos por la descripción del primer concepto dentro de los elementos del acto administrativo que hemos denominado sujeto, dicho elemento siempre es un órgano de la Administración Pública, el cual debe ser competente para crear el acto administrativo, es decir que está facultado para realizar determinados actos, facultad que les confiere algún reglamento o ley.

En este orden de ideas, el titular del ejercicio de las facultades administrativas es el Presidente de la República, el cual, gracias a la ley y debido a sus múltiples ocupaciones se auxilia de los delegados que lo auxilian en sus funciones las cuales son realizadas a través

<sup>78</sup> GABINO FRAGA, Manuel. Op. Cit. Pág.230.

<sup>79</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 628-635.

de los órganos de administración, y en esta situación los titulares de dichos órganos obran en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal por lo que se delega dicha competencia manifestándose en los órganos que forman la Administración Pública Centralizada, Descentralizada y Paraestatal

## **2.- LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD.**

El segundo de los elementos del Acto administrativo le corresponde a la voluntad, la cual está íntimamente relacionada con el acto jurídico tema que describimos en el punto anterior, es importante precisar que la voluntad siempre debe de ser libre y no debe estar viciada por ningún elemento que atente contra esa libertad, elementos como lo podrían ser error, dolo o violencia, para que así se pueda expresar libremente su decisión.

El problema que se puede dar en cuanto a la voluntad es que como hablamos de órganos de la administración, debemos tener en cuenta que en los casos en que simultáneamente sean varias personas físicas los titulares de un órgano de administración y tengan que tomar sus decisiones de manera colegiada, tendrán que emitir sus determinaciones.

Normalmente las leyes señalan los requisitos para tal supuesto y así determinan que cantidad de votos es necesaria para considerar que se ha tomado la voluntad de estos de manera que la determinación exprese la voluntad en manera colegiada respecto del órgano que se trate, es necesario precisar que tal decisión se debe dar mediante una reunión oficial de los miembros de dicho órgano para que en verdad sea tomada como decisión de dicho órgano.

## **3.- EL OBJETO.**

Nuestro tercer elemento es el objeto, el cual de acuerdo con el Doctor Acosta Romero lo divide en dos: Por un lado refiere al objeto indirecto que consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia de su competencia y por otro lado se refiere al objeto indirecto o mediato que consiste en realizar la actividad del órgano del Estado es decir cumplir con sus cometidos, así como ejercer la potestad pública que tiene encomendada;

Dicho objeto, debe reunir una serie de requisitos los cuales son el que debe ser determinado o determinable, es decir, debe especificarse de manera que no quede duda de lo que se refiere, debe ser posible tanto física como jurídicamente, es decir, existir físicamente y jurídicamente para que la ley expresamente lo autorice, salvo que la ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto administrativo y finalmente debe ser lícito, con esto nos referimos a que el objeto no este prohibido por la ley.

#### **4.- LA FORMA.**

Es el cuarto elemento del acto administrativo y es un elemento externo, material que integra el acto administrativo y que ayuda a que el mismo, pueda ser apreciado por los sujetos pasivos que deben acatar el acto, la forma es importante para la existencia del acto administrativo pues es la que garantiza la actuación administrativa, ya que es mediante ésta que las leyes procuran que existan decisiones de carácter administrativo estudiadas con reflexión para poder aplicarse.

La forma en Derecho Administrativo en la mayoría de los actos administrativos suele ser escrita, es decir, consiste en actos materiales que aceleran el funcionamiento de las oficinas, por lo que como ejemplos de actos administrativos escritos tenemos acuerdos, oficios, decretos, notificaciones.

Por el contrario, también puede ser oral a través de medios de transmisión de sonido en altos niveles jerárquicos; o bien, como algunos autores manifiestan puede ser mediante otros medios de exteriorización de la voluntad algunos autores refieren señales que regulan la actividad de los particulares como lo son el semáforo, entre otros señalamientos.

Consideramos que con la modernidad, actualmente la forma tiene una variante, ya que sin dejar de ser escrita, la transmisión varía porque gracias a la tecnología ahora tenemos que puede ser vía correo electrónico, es decir, por medios electrónicos o digitales tal vez en un futuro nos aventuramos a decir que la transmisión sea mediante aparatos de uso cotidiano, como el celular.

Existen otros dos elementos los cuales, en concordancia con el maestro Acosta Romero no los consideramos como elementos constitutivos del acto administrativo como lo cita: *“La finalidad y el motivo, pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera consideramos que sean elementos constitutivos del mismo.”*<sup>80</sup> Dichos elementos son el motivo del acto administrativo y la finalidad del mismo, de ellos tenemos que el motivo del acto administrativo consiste en aquel antecedente que lo provoca, es decir aquella situación legal o de hecho prevista por la ley que será su razón de ser.

## 2.2 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para atender a la sistematización del acto administrativo debemos decir que es necesario estudiar los diversos criterios de clasificación del mismo y atendiendo a ellos tenemos, para el maestro Gabino Fraga<sup>81</sup>:

A.- Por la naturaleza propia del acto, los clasifica en materiales, que son los que no producen ningún efecto de derecho; y jurídicos, aquellos que provocan consecuencias de derecho.

B.- En atención a las voluntades que participan en la formación del acto, se clasifican en: unilaterales, es decir, aquellos en los que sólo concurre una voluntad, y plurilaterales que se encuentran formados por la intervención de varias voluntades, mismos que se subdividen en colegiados, colectivos y de unión.

C.- Por la relación entre la voluntad del acto con la ley, pueden ser, acto obligatorio, reglado y discrecional. Los actos obligatorios y el reglado constituyen la mera ejecución de la ley, es decir, en este tipo de actos la ley determina cuál es la autoridad competente para actuar, señalando bajo que condiciones actuará. Por el contrario el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un libre poder de apreciación para decidir si debe abstenerse u obrar, como debe de actuar y en que momento debe hacerlo.

---

<sup>80</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ídem.

<sup>81</sup> GABINO FRAGA, Manuel. Pág.240-245.

D.- En atención al campo de acción, los actos pueden separarse en internos, si sólo producen efectos en el seno del organismo administrativo, y entre éstos tenemos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos, así como la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración que tienden a lograr su funcionamiento eficiente, por ejemplo, las circulares, o en externos, cuando salen de la esfera de la organización administrativa, es decir aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden hacia los particulares.

E.- De acuerdo con su finalidad, pueden ser actos preliminares o de procedimiento que son aquellos que constituyen el medio para la realización de otros que constituye el principal fin de la actividad administrativa como ejemplos tenemos: exigir la presentación de libros de contabilidad, prácticas de visitas domiciliarias, o bien actos de resoluciones los que constituyen el principal fin de la actividad administrativa y finalmente los actos de ejecución tendientes a hacer cumplir forzosamente las resoluciones o decisiones administrativas, como ejemplo: la facultad económico-coactiva.

F.- Conforme a su contenido, pueden ser actos tendientes a ampliar la esfera jurídica de los particulares, entre ellos, tenemos la concesión ya que es un medio por el cual se confiere a una persona extraña a la administración, una nueva condición jurídica, por otro lado los actos dirigidos a delimitar los derechos de los particulares entre los que destacan las sanciones, que castigan la infracción de las leyes, y finalmente actos tendientes a hacer constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, entre las que tenemos a las certificaciones a través de las cuales la administración da fe pública a un acto o hecho ocurrido en la administración.

### **2.2.1 FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.<sup>82</sup>**

En cuanto a las formas de extinción del acto administrativo haremos alusión a la finalización o cese de los efectos que el acto administrativo produce, y por lo mismo atendemos al criterio que nos precisa el maestro Acosta Romero el cual señala que existen dos medios para extinguirse el acto administrativo y los cuales son:

---

<sup>82</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ibidem*. Pág.659-660.

1) Los Medios Normales.- Los cuales atienden al cumplimiento que se da de manera voluntaria del acto administrativo y la realización de las operaciones materiales para cumplir el objeto del acto y así tenemos:

- a) La realización de todos los actos necesarios, así como el cumplimiento de manera voluntaria de los órganos internos de la administración,
- b) El cumplimiento voluntario de los particulares;
- c) El cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto por si solo entrañe ejecución, o cuando sea por actos declarativos;
- d) El cumplimiento del plazo, en los actos que lo precisen. Entre los que están las licencias, permisos temporales, concesiones, etc.

2) Los Medios Anormales.- El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos llamados anormales, ya que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, y dichos procedimientos son:

- a) Revocación administrativa.- Es un acto administrativo de carácter unilateral a favor de los particulares, por ser un recurso administrativo a favor de las partes en el proceso por el cual el órgano administrativo deja sin efectos de manera total o parcial un acto previo intachablemente aceptado, la revocación debe tener efectos hacia el futuro, es decir la revocación constituye un acto administrativo nuevo que deja sin efectos al anterior.
- b) Rescisión.- Es aquella facultad que tienen las partes que conforman un contrato por el cual resuelven o dan por terminadas sus obligaciones, por incumplimiento de la otra parte.

A mayor abundamiento debemos atender a lo que el maestro Peniche López Edgardo nos dice "*Rescindir un contrato se (sic) deshacerlo; por consiguiente la obligación que contenía se deshace también.*"<sup>83</sup> Es necesario atender a que la rescisión se refiere a un contrato formalmente celebrado, del que posteriormente se manifiestan causas por las que se da el interés de disolverlos.

---

<sup>83</sup> PENICHE LÓPEZ, Edgardo. "*Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*", 27 Ed., editorial Porrúa, México, 2002, Pág. 217.

- c) Prescripción.- La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo bajo las condiciones establecidas por la ley, y así en materia fiscal prescribe en el término de cinco años por lo general los créditos fiscales.
- d) Caducidad.- Medio de extinción de los actos administrativos, que se da por el incumplimiento de los requisitos que precisa la ley, o porque se genere o preserve el derecho, como ejemplo tenemos cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y si no las realiza en ese plazo caduca su derecho.
- e) El término y la condición.- El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende se realicen o extingan los efectos de un acto jurídico. Existen dos clases de términos, el suspensivo por el que se suspenden los efectos y el extintivo que extingue los efectos. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o extinción de una obligación o de un derecho.
- f) La renuncia de derechos.- Consiste en el derecho que tienen los sujetos mediante su manifestación unilateral de voluntad, a partir de una fecha, deja de ejercitar o hacer valer un derecho que se le reconoce. Por ejemplo renunciar a un permiso, concesión e inclusive a la nacionalidad.
- g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.- Son aquellos que pueden provocar la nulidad del acto administrativo por deficiencias o bien por la falta de los elementos esenciales de dicho acto que se consideren indispensables para su legal emisión.

### 2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Consideramos pertinente incorporar a nuestro estudio las características del acto administrativo entre las cuales se encuentran la de presunción de legalidad y la de ejecutoriedad, que para el maestro Gonzalo Armienta Hernández<sup>84</sup> consisten en:

---

<sup>84</sup> ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. "Tratado teórico Práctico de los Recursos Administrativos", 3º Ed., Editorial Porrúa, México, 1996. Pág. 15-17.

Se presume la legalidad en un acto administrativo cuando ha sido dictado conforme a derecho por la administración, por lo que para desvirtuarlo el administrado tiene que probar que dicho acto ha sido emitido en contravención a las normas jurídicas, hay que recordar que los artículos 14 y 16 constitucional nos dan la pauta de legalidad de cualquier acto jurídico.

En este orden de ideas y en cuanto a la legalidad de los actos, tenemos a bien citar el texto legal que indica el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación que señala:

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

De lo anterior, vemos que una de las características del acto administrativo es la presunción de validez, por lo que corresponde al actor demostrar la ilegalidad del acto, decimos que corresponde al actor, por que basta recordar que en el Juicio de Lesividad la autoridad es la que impugna la legalidad de un acto favorable que la misma ha emitido lo cual puede sonar absurdo, toda vez que hay presunción de legalidad por parte de la autoridad y como está no está facultada para revocar sus propias determinaciones, se crea el Juicio de Lesividad.

En tanto, el citado artículo compromete a la autoridad al señalar que todo acto se presume legal, cuando en realidad muchas veces no lo es así, pues como vemos existen actos que se encuentran viciados por errores desde su origen, causando al particular un beneficio o bien un perjuicio mismos que atentan contra los intereses de la autoridad según sea el caso o del particular.

La presunción de validez del acto administrativo, constituye una prerrogativa que el legislador le otorga a la administración, pero como veremos en el caso del Juicio de Lesividad constituye un obstáculo que contradice la validez de dicho acto, por que retomamos la idea, pues si bien es cierto se tienen que proteger los intereses del fisco, no menos cierto es que se atribuya a conveniencia tal carácter de legalidad a pesar de incurrir en lo inverosímil.

Por otro lado, se le atribuyen a la autoridad una serie de atribuciones así como facultades para realizar sus funciones, ya que la misma debe cumplir con las mismas de manera rápida y expedita.

Es por lo que la presunción de validez además de ser una prerrogativa para la autoridad, constituye una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, ya que el agraviado podrá promover la nulidad para su impugnación, o bien el Juicio de Lesividad si se trata de la autoridad.

En este sentido el maestro Gonzalo Armienta Hernández nos dice "*La validez de un acto significa la regularidad legal del mismo, o sea la ausencia de vicios en sus elementos constitutivos (Voluntad, motivo o causa, objeto y forma)...*"<sup>85</sup>. Es decir, un acto administrativo, al que se le atribuye la característica de validez es aquel que se adecua a las condiciones de legalidad, y creemos que es más atinada esta interpretación de la validez de un acto, pues son los vicios legales (error, dolo, mala fe), sobre los que se juzga si es o no válido.

Otra característica del acto administrativo, es su ejecutoriedad, la cual consiste en aquel acto realizado por la autoridad administrativa que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva.

El acto administrativo posee la característica de ser ejecutivo, ya que tiene la potestad necesaria para su realización  *fáctico coactiva*<sup>86</sup>, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente, como ejemplo de actos ejecutivos tenemos, el cobro de impuestos, la expropiación, el cese de un empleado entre una infinidad.

Pero no todos los actos administrativos son de carácter ejecutivo ya que también existen los declarativos en virtud de los cuales se constituyen derechos nuevos, a una persona o a un grupo de personas y como ejemplo tenemos la expedición de una licencia de manejar, un acta de nacimiento, matrimonio etc.

---

<sup>85</sup> ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Ibidem. Pág. 21.

<sup>86</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág.659.

Por lo que respecta al maestro Armienta Hernández señala que la ejecutoriedad “...es exclusiva del acto administrativo, ya que solamente la administración pública goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos sin necesidad de un mandato escrito de autoridad judicial.”<sup>87</sup> Lo cual se puede observar en los actos administrativos en materia fiscal, en el procedimiento económico coactivo a través del cual la autoridad fiscal, exige el pago de las contribuciones que no hayan sido enteradas en los plazos de ley, sin embargo, el principio de ejecutoriedad no es absoluto, ya que el administrado cuenta con medios para impugnar el acto.

Por otro lado el maestro Jorge Olivera Toro nos dice “Perfección, validez y eficacia dan al acto administrativo la condición específica de ser ejecutivo.”<sup>88</sup> y asimismo señala que por ejecutividad se entiende la posibilidad de que el acto produzca sus efectos, lo que quiere decir la fuerza obligatoria para su realización.

El acto administrativo puede ser cumplido por el particular de manera espontánea, pero también puede pasar que el administrado se niegue a cumplir de donde derivara la coacción para hacerlo cumplir a la fuerza, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

---

<sup>87</sup> ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 16.

<sup>88</sup> OLIVERA TORO, Jorge. “Manual de Derecho Administrativo”, 4º Ed., Editorial Porrúa, México 1976. Pág. 188.

### CAPÍTULO III GENERALIDADES DEL JUICIO, PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

#### 3.1 MARCO CONCEPTUAL DE LOS TÉRMINOS JUICIO, PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

##### DEFINICIONES DE JUICIO, PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Las definiciones de los siguientes términos nos permitirán precisar e identificar su significado, así mismo conoceremos su distinción por demás importante de los conceptos procesales que se manejan en la teoría del Derecho Procesal, y la relación con nuestro tema de estudio.

##### JUICIO.

El hombre ha tenido la necesidad de someterse a un orden para el correcto funcionamiento de la estructura jurídica y en este sentido el Doctor Niceto Alcalá-Zamora Y Castillo nos habla del término Juicio y en cuanto al mismo refiere: “...en el derecho procesal hispánico, juicio es sinónimo de procedimiento establecido para sustanciar una determinada categoría de litigios. Entonces, juicio significa lo mismo que proceso jurisdiccional.”<sup>89</sup> En este sentido podemos decir que el término juicio de forma general, si le podemos dar sinonimia con la palabra proceso, mas no con la expresión procedimiento por lo que no coincidimos con la anterior definición, sin embargo de manera particular consideramos representa una etapa del proceso jurisdiccional, la cual consiste en ser la culminante, es decir, en la que a través de razonamientos lógico jurídicos se pone fin a un proceso, resolviendo un litigio por lo que sólo en ese sentido aceptamos la aseveración anterior.

Por lo que respecta al maestro Rafael de Pina Vara contempla el vocablo Juicio como sinónimo de Proceso,<sup>90</sup> consideramos muy vaga está definición y si bien pueden ser considerados como sinónimos, atendemos también a que la palabra juicio de manera particular se refiere específicamente a un momento del proceso como lo señalamos anteriormente.

<sup>89</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. “*Cuestiones de Terminología Procesal*”, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972 Pág. 118.

<sup>90</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. Pág. 213.

Por otro lado, para el Profesor Ramírez Gronda nos dice en cuanto al término Juicio es *“La controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; es decir, la legítima discusión de un negocio entre actor y demandado ante juez competente que la dirige y determina con su decisión o sentencia.”*<sup>91</sup> Es decir, en este apartado la palabra juicio se le da una connotación de carácter general ya que involucra tanto el proceso y su solución; como observamos en una controversia existen partes que tienen intereses opuestos mismos que someten ante un tercero que se encuentra facultado para resolverlos, así pues la solución que este emita después de todo el estudio que haga se le llamará juicio.

De esta manera, concluimos que la palabra Juicio, tiene dos acepciones que se identifican pues se encuentran estrechamente ligadas; por una parte y de manera general hablamos del Juicio cuando nos referimos a aquel proceso jurisdiccional que involucra una controversia en la que se presentan intereses opuestos por las partes que se resolverán ante algún órgano facultado para resolverlos; por otro lado y de manera específica consideramos que el juicio consiste en una serie de razonamientos lógicos jurídicos a través de los cuales se dirime una controversia.

### **PROCESO.**

En relación al término Proceso, el maestro De Pina Vara lo considera como el *“Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del Derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión de juez competente.”*<sup>92</sup> El término proceso significa marchar, avanzar, y como podemos observar de la anterior definición el proceso conlleva una serie de actos que la ley regula con la finalidad de alcanzar la aplicación del derecho al caso concreto que se aplique mediante la decisión que realiza algún juez.

Por lo que respecta al Licenciado Acosta Romero nos dice *“...proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un*

<sup>91</sup> RAMÍREZ GRONDA Juan D. Op. Cit. Pág. 184.

<sup>92</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. Pág. 274.

*derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.*"<sup>93</sup> Es decir, todo proceso presupone obtener la solución de un conflicto de intereses, normalmente la ley de la materia regula los procesos y busca el restablecimiento del derecho a la parte afectada.

### **PROCEDIMIENTO.**

En cuanto al término Procedimiento; el mismo maestro De Pina Vara nos dice que es el "*Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.*"<sup>94</sup> Es decir hablamos de procedimiento cuando nos referimos a algo que está aconteciendo metódicamente es decir bajo una serie de formalidades a que se encuentran sujetos los actos materia de un proceso.

Hay una gran variedad de procedimientos por los que se desarrollan la diversidad de procesos y que para su correcta aplicación tienen su propio sistema y forma de aplicación por lo que se auxilian de leyes que formulan el procedimiento a seguir.

#### **3.1.1 DERECHO, PRETENSIÓN Y ACCIÓN.**

El hombre por naturaleza es un ser social, que a través de su inteligencia y otras habilidades, ha logrado evolucionar de tal manera que ha creado grupos por los cuales se organiza para combatir los diversos problemas que surgen en su entorno, asimismo de manera muy destacada ha desarrollado la manera de comunicarse haciéndolo actualmente por vía oral o escrita fundamentalmente, lo cual ha influenciado enormemente en la regulación de sus actos, ya que por estos se origina el Derecho, pues no podríamos concebir vivir de manera armónica sin una serie de normas subjetivas y objetivas que regularan su conducta.

De esta manera el hombre busca convivir con otros seres, con los que se apoya para realizar infinidad de actividades, situación que provoca en este sentido, la necesidad de convivir y para ello elabora reglas y normas que permiten de manera sana y respetuosa regular dicha convivencia, es pues que por este medio el hombre trata de ordenar la conducta humana.

<sup>93</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 679.

<sup>94</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. Pág. 273.

### **DERECHO.**

Los hombres nos manejamos con inteligencia, sentimientos, pasiones, entre otras cualidades que nos permiten destacar de los animales irracionales, y ante la necesidad de agruparnos y convivir en grupos sociales es necesario la creación de un orden jurídico el cual permite que nos organicemos y establezcamos las bases para vivir de manera adecuada, por lo que creamos normas principalmente de carácter legal a través de las cuales se busca ajustarnos a nuestra realidad circundante, y es así como se crea el Derecho, es decir un organizador social<sup>95</sup>.

En relación con la palabra Derecho, el Licenciado Moto Salazar señala que tiene dos sentidos fundamentales, por un lado nos dice que es *“una facultad reconocida al individuo por la ley para llevar a cabo determinados actos, o un conjunto de leyes, o normas jurídicas, aplicables a la conducta social de los individuos.”* Continúa señalando que en una segunda acepción *“es el conjunto de reglas o disposiciones que rigen la conducta de los hombres en sus relaciones sociales.”* Lo que significa al referirnos a la primera acepción que son las prerrogativas que gozan los individuos y que les reconoce el sistema jurídico; por lo que se refiere a la segunda acepción, está constituye un mandato que delimita legalmente la conducta de los hombres.

Es decir, el derecho es una disciplina humana creada, elaborada y manejada por el hombre quien lo opera generando normas, que permiten la armoniosa y respetuosa relación del hombre para con sus semejantes y su entorno. El derecho procura entre otras cosas el éxito de la convivencia humana, la cual se encuentra inmersa en una serie de factores ambientales, biológicos, tecnológicos, económicos, históricos, morales, políticos, religiosos y sociales que van evolucionando a la par del hombre situación que debe tomarse en cuenta a la hora de emitir nuevas reglas pues estas deben ser acordes al tiempo y espacio en que vive el hombre.

### **PRETENSIÓN.**

En cuanto al término Pretensión tenemos que este consiste en realizar una solicitud respecto de algo; así tenemos que para el maestro Carlos Arellano García, *“el vocablo pretensión alude a lo que el sujeto quiere o solicita en relación con un derecho o con una*

---

<sup>95</sup> MOTO SALAZAR, Efraín. Op. Cit., Pág. 4.

*acción.*"<sup>96</sup> Es decir, la pretensión consiste en ejercitar el derecho según sea el caso, para solicitar se reestablezcan los intereses del promovente según lo manifieste; asimismo nos habla de la existencia de dos sujetos por un lado el sujeto activo que es el que está empeñado en obtener algo y por el otro el pasivo que debe realizar la pretensión que se intenta en su contra.

Por otro lado y adentrándonos al estudio de nuestro tema, en el caso del Juicio de Lesividad, este se presenta cuando la administración pública, considera que se le está lesionando en su esfera jurídica en virtud de una resolución que emitió y que al revisarla se topa con que esta favoreciendo injustificadamente e ilegalmente al particular, por lo que la autoridad promoverá un Juicio de Lesividad señalando sus pretensiones, manifestando que la resolución favorable, fue emitida de manera errónea e ilegal, interponiendo dicho juicio para que la resolución emitida que beneficio al particular sea analizada y de ser procedente se declare nula, pues está gozando de beneficios a costa de la Administración Pública Federal.

### ACCIÓN.

Por lo que hace al término acción, tenemos que Juan D. Ramírez Gronda lo define en su diccionario Jurídico como el "*Poder jurídico, distinto del derecho y de la demanda en sentido formal, dirigido a lograr la actividad estatal, por medio de sus órganos competentes, para la declaración coactiva de un derecho. (Couture).*"<sup>97</sup> Creemos que la acción efectivamente es un poder jurídico, del que desprenden una serie de situaciones que al ser manifestadas se expresan en todo su alcance y con todas sus consecuencias.

En efecto, toda actividad procesal está motivada por la acción jurídica; y es la acción la que da movimiento a la maquinaria jurídico procesal al existir una manifestación tan pura del derecho como lo es ésta; pues es la que va a desencadenar todo el impulso jurídico de una demanda. Por otra parte el Diccionario de Derecho del Licenciado Ramírez Gronda el término Acción se define como "*Vía de derecho por la cual un particular o el ministerio público demanda ante un tribunal la aplicación de la ley a un caso determinado*

<sup>96</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. "*Teoría General del Proceso*", 10<sup>o</sup> Ed., Editorial Porrúa, México, 2001, Pág.252.

<sup>97</sup> RAMÍREZ GRONDA, Juan D. Op. Cit., 1988, Pág.27.

(*Capitant*). ”<sup>98</sup> A nuestro parecer está definición ya engloba al término Acción como parte del derecho y en este caso, podemos generalizar señalando que es una vía de derecho por la que cualquier persona que le corresponda jurídicamente el ejercicio de este medio, lo haga propio para ejercitar su poder y hacer funcionar la maquinaria jurídica para demandar la aplicación de la ley a un caso determinado.

La distinción que hace el maestro Carlos Arellano García<sup>99</sup> entre acción y pretensión consiste en que son entidades jurídicas diferentes, en virtud de que la acción es una facultad por la que se promueve o impulsa la actividad jurisdiccional, la cual al ejercitarse provoca el estudio por parte del juez para resolver respecto de una pretensión. Es decir con la acción se ejercita la facultad de activar al órgano jurisdiccional y mediante la pretensión se precisa la solicitud de quien ejercita la acción.

En este orden de ideas, y a manera de conclusión en relación con los términos acción y pretensión, tenemos por un lado que la acción constituye el mecanismo mediante el cual se pone en marcha la actividad procesal con el objeto de solicitar a la autoridad competente estudie las pretensiones del actor y de ser así obligue al demandado a cumplir sus obligaciones para con este. Por lo que consideramos que la pretensión es algo concreto que solicita un sujeto que considera tiene el derecho de exigir de otro sujeto su cumplimiento.

Así tenemos, a manera de ejemplificar la anterior situación que en el Juicio de Lesividad la acción será la que tiene la autoridad al acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solicitando la nulidad que dicha autoridad emitió ilegalmente; y por otro lado la pretensión que manifestará la autoridad administrativa será que se declare lesivo dicho acto favorable al particular.

### 3.2 CONCEPTO DE JUICIO.

Por lo que respecta al término Juicio, y de los estudios que realizó el maestro Cipriano Gómez Lara, nos dice, que la palabra juicio se asemeja al término proceso, y está

<sup>98</sup> RAMÍREZ GRONDA, Juan D. Idem.

<sup>99</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., Pág.252-253.

referencia la hace en relación a que anteriormente los códigos españoles no se llamaron procesales o de procedimiento, sino que tenían el nombre de leyes de enjuiciamiento<sup>100</sup>.

Ahora bien, podemos atender a que la palabra Juicio tiene una doble connotación por un lado y de manera general, como sinónimo de proceso y por otro en particular como parte integrante de lo que conforma una etapa del proceso en la que se emite un juicio, es decir, una serie de razonamientos lógico jurídicos que darán respuesta y solución a un problema planteado. Asimismo como lo hace notar la lógica aristotélica, el juicio es un mecanismo del razonamiento a través del cual llegamos a la afirmación de una verdad y para mejor entender este concepto debemos recurrir al ejemplo que nos da el maestro Cipriano Gómez Lara “... en el momento de sentenciar, el juez toma como premisa mayor, a la norma; como premisa menor, el caso concreto, y, por ese medio, llega a la conclusión, que es el sentido de la sentencia.”<sup>101</sup> Es decir, en este ejemplo se nos explica que la lógica aristotélica se actualiza después del planteamiento de un problema cuyo resultado indubitable será el juicio lógico jurídico que se exprese para la solución a dicho problema.

El juicio, entonces será el momento en el que se turnará al juzgador la controversia sometida a estudio para que este pronuncie la resolución jurisdiccional que resolverá el conflicto de intereses. El maestro Cipriano Gómez Lara<sup>102</sup> nos dice que el juicio es una segunda etapa del proceso en la que el juzgador emite o pronuncia la sentencia jurisdiccional definitiva que viene a terminar el proceso y a resolver el conflicto de intereses; pero en este sentido debemos de recordar que no necesariamente se habla de una resolución definitiva pues hay ocasiones que existen pequeños juicios mejor llamados incidentes en los cuales se resuelve un trámite o problema sin que se resuelva lo principal de la controversia inicial sometida a estudio. Por lo que podemos concluir diciendo que aquello que es sometido a estudio y que tiene como finalidad una respuesta lo llamaremos juicio.

---

<sup>100</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. “Derecho Procesal Civil”, 6º Ed., Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1998. Pág.3.

<sup>101</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Ibidem. Pág.4.

<sup>102</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Ibidem. Pág.3.

### 3.3 CONCEPTO DE PROCESO.

Anteriormente dimos una breve explicación de lo que era el proceso y en que consistía este, ahora bien y para profundizar el maestro Carlos Arellano García, al hablar de proceso sugiere que consiste en una serie de actos que se encuentran vinculados entre sí, en relación a un objeto común a ellos. Continúa con su explicación precisando que es un conjunto de actos de quienes acuden ante el órgano jurisdiccional con la finalidad de desarrollar una actuación preliminar al dictado de un fallo para resolver la controversia planteada. En este sentido el maestro Carlos Arellano García<sup>103</sup>, además señala que existe el proceso jurisdiccional y es el siguiente “... entendemos por proceso jurisdiccional el cúmulo de actos, 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.” Dando la siguiente explicación de la definición anterior:

Es un cúmulo de actos por que se refiere a la pluralidad de actos jurídicos, hechos jurídicos que son imputables a los sujetos que actúan en el proceso. Es decir en el proceso existe una pluralidad de actos que realizan las personas jurídicas físicas y morales que forman parte del mismo.

Se encuentran regulados normativamente en virtud de que es necesario exista un orden lógico jurídico, a través del cual el legislador previó en forma general e impersonal, y de manera abstracta para que el juzgador y los demás sujetos partes del proceso sujeten su conducta regulada con motivo del desempeño de la función jurisdiccional.

En cuanto a los actos del Juez y demás sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, pueden existir más sujetos involucrados en el litigio, es decir se da la intervención del juzgador, así como las partes que han de deducir sus propias pretensiones para que sean resueltas conforme a derecho, pero también pueden intervenir durante el proceso otros sujetos, sean auxiliares de la administración de justicia; o bien testigos, peritos o terceros que manifiesten tener derecho propio respecto a la litis.

<sup>103</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit. Pág. 6-8.

Ante un órgano del Estado con facultades jurisdiccionales. Se engloba aquí cualquier supuesto de los órganos que estén relacionados con las facultades jurisdiccionales como lo pueden ser Órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo que formalmente desempeñan tareas administrativas o legislativas, pero que desde el punto de vista material pueden desempeñar tareas jurisdiccionales. En este caso englobamos al Juicio de Lesividad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es un órgano del Poder Ejecutivo cuyas facultades le confiere la ley.

Aplicación de las Normas Jurídicas. No se especifica que sean generales, por que también se puede dar el caso que se hable de normas jurídicas individualizadas por ejemplo, cuando se diera el caso de la aplicación de las normas de un contrato.

Solución de la controversia o controversias planteadas, que por sí sólo entraña el fin último de todo proceso, es decir la solución a la controversia planteada.

Es decir, hablar de proceso es hacer referencia a la serie de actos que se suscitan entre las partes que lo conforman como lo son el juez, actor, demandado y terceros en búsqueda de la solución de la controversia planteada.

---

### 3.3.1 SUJETOS Y ETAPAS DEL PROCESO.<sup>104</sup>

Antes de iniciar el estudio de los sujetos de un proceso consideramos importante atender brevemente en lo referente a la relación jurídica procesal, ya en el primer Capítulo referimos lo relativo a una relación jurídico tributaria, por lo que hace a la relación jurídica procesal debemos entender que al hablar de una relación nos referimos a algo que se encuentra sujeto a un vínculo, o conexión respecto de una cosa con otra; por lo que hace a la relación jurídica, esta consiste en ser un vínculo entre sujetos por los cuales se dan supuestos normativos y consecuencias de Derecho. Y en los procesos no hay solo una relación jurídica, toda vez que la norma procesal establece la regulación de un acto procesal.

---

<sup>104</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Ibidem. Pág. 8-10.

Por otra lado y adentrándonos a la temática de los sujetos principales en el proceso tenemos que son; el Juzgador, el actor y el demandado; los cuales participan activamente durante el mismo; sin embargo existen más sujetos de los que derivan derechos y obligaciones en el proceso, como lo son actuarios, peritos, archivistas, etc.

Para abundar en el tema de los sujetos procesales, el Licenciado Carlos Arellano García<sup>105</sup> nos dice que existe una trilogía de sujetos como lo son: actor, demandado y juez, los cuales en su actuar durante el proceso intervienen en múltiples relaciones jurídicas de las cuales hay tantas como existan derechos y obligaciones procesales en el desarrollo del mismo, y al interactuar de esta forma también lo hacen otros sujetos como lo son el secretario de acuerdos, el actuario, el archivista, entre otros.

Por lo que hace a la descripción doctrinal de sujetos en el proceso, el maestro Eduardo Pallares<sup>106</sup> de manera muy atinada señala que en las múltiples relaciones jurídicas son sujetos del proceso. Las personas jurídicas que forman una relación procesal y que la constituyen son principalmente los órganos jurisdiccionales, el actor y el demandado; en este sentido el Licenciado Carlos Arellano señala que no hay una sola relación jurídica procesal, sino que hay tantas como existan derechos y obligaciones procesales en el desarrollo del mismo.

---

Asimismo, para ser sujeto del proceso se debe gozar de personalidad jurídica y en este sentido el artículo 25 del Código Civil Federal señala que son personas jurídicas el Estado, los municipios, las sociedades civiles, entre otros.

Por lo que hace a los abogados, peritos y otros sujetos; estos pueden adquirir el carácter de sujetos en el proceso por ejemplo cuando se les impone una corrección disciplinaria; o bien que se les requiera para que realicen algún trámite en el expediente como cuando se le solicita al perito que ratifique su dictamen.

---

<sup>105</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Ibidem*. Pág. 12.

<sup>106</sup> EDUARDO PALLARES comentado por Carlos Arellano García *“Teoría General del Proceso”*, 10º Ed., Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 12.

También el Ministerio Público puede ser sujeto en el proceso y esto se da muchas veces en el proceso penal donde funge como defensor de la víctima; o bien en las controversias del orden familiar como el sucesorio.

En materia fiscal de conformidad con el artículo tercero de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá apersonarse como parte en los juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Por lo que respecta a los terceros, adquieren el carácter de partes en el proceso, cuando intervienen en el mismo; en este sentido podemos distinguir entre los terceros llamados a juicio que son aquellos que por considerar alguna de las partes procesales ya sea el actor, demandado u órgano jurisdiccional consideran que debe ser llamados a juicio para que no se violente alguno de sus derechos por no ser llamados a juicio; y por otro lado se encuentran los terceros que creen tener un derecho preferente y ellos mismos comparecen a juicio, por lo que llevarán un proceso lateral al original, mediante la interposición de una tercería ya que se consideren con derecho preferente interponiendo así la Tercería.

Por lo que respecta a la materia Fiscal muchas veces la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien el Servicio de Administración Tributaria comparecen en los juicios, sin embargo lo hacen con el carácter de demandados pues así los faculta la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, adquiriendo el carácter de partes ya que dichas autoridades se encargan de velar por el Interés Fiscal Federal.

Por lo que hace al órgano jurisdiccional, este también es considerado sujeto del proceso jurisdiccional; ya que tiene intervención activa en el mismo y al existir una relación jurídica ésta presupone que no es de carácter privado y por lo mismo se somete a un tercero que es la autoridad jurisdiccional.

De lo anteriormente dilucidado es conveniente distinguir entre los sujetos en el proceso y las partes en el proceso, nos referimos a los sujetos en el proceso cuando hablamos de aquellas personas que intervienen en las múltiples relaciones jurídicas que se producen en el proceso, por otro lado, cuando hablamos de partes en el proceso atendemos

a los elementos subjetivos, es decir a los sujetos que deben concurrir ante un órgano jurisdiccional para que se resuelva el derecho respecto a ellos<sup>107</sup>

Las partes en el proceso son sujetos en el proceso; más sin embargo los sujetos en el proceso no son las partes en el proceso, pues los sujetos en el proceso pueden ser una infinidad que participan en la función jurisdiccional en cambio las partes en el mismo lo hacen vinculados por la cuestión del litigio que hace se sometan a esta relación jurídica, por lo que principalmente serán partes en el proceso la actora y la demandada.

Por lo que hace al Estado y a nuestro estudio también puede formar parte en el proceso el Estado y lo como sujeto de Derecho Público cuando la Autoridad Fiscal Administrativa interpone el Juicio de Lesividad, adquiriendo la calidad de sujeto procesal pero con el carácter de parte actora, debiendo someterse a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde demostrará que la resolución que emitió favorablemente al particular o gobernado es errónea o bien ilegal y por tanto es lesiva a los intereses de la Administración Pública Federal, y consecuentemente solicitará se modifique o nulifique la misma.

### 3.3.2 ETAPAS DEL PROCESO<sup>108</sup>

---

El maestro Carlos Arellano García, establece de manera general como las fases o etapas del Proceso las siguientes:

La primera etapa denominada del Planteamiento es mediante la cual las partes invocan los hechos y las normas jurídicas que les favorecen ante el juez, en esta fase se pueden ofrecer las pruebas siempre y cuando el derecho legislado así lo ordene.

La segunda etapa es la de Pruebas, por la cual las partes ofrecen sus pruebas apoyando los hechos y el derecho si se trata de derechos extranjeros. Si ya hubo ofrecimiento de pruebas se hará la reiteración de las mismas, o bien si ya se cerró la etapa de ofrecimiento, seguirá lo correspondiente a la admisión de las probanzas o su rechazo total o parcial, luego vendrá la recepción o desahogo de las mismas, según lo establecido por la ley.

---

<sup>107</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Ibidem. Pág. 165.

<sup>108</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Ibidem. Pág. 18.

La tercera etapa corresponde a los alegatos, por la cual las partes realizan argumentos jurídicos con la finalidad de tratar de convencer al juez de las pretensiones sobre las que va a decidir.

La cuarta etapa es la de resolución definitiva, por medio de la cual el juzgador resolverá la controversia planteada en base a los razonamientos lógicos jurídicos que aplique previa adecuación legal al caso concreto.

La quinta etapa se refiere a la ejecutorización de sentencia por la cual, si no se hubiese interpuesto recurso o bien por que no procediera el mismo, la sentencia será considerada como cosa juzgada para que surta sus efectos legales.

La sexta etapa del recurso, consiste en el supuesto de que la sentencia fuera recurrida dentro del término legal que correspondiere; y así el mismo se ventilara ante la autoridad correspondiente que estudiara el mismo; y producirá su resolución, confirmando, modificando o revocando el fallo de la autoridad que en principio hubiese conocido.

La Séptima etapa es la del amparo; mediante la cual si procede el juicio de garantías este tendrá que causar ejecutoria para causar estado.

La octava etapa puede consistir en el cumplimiento de la sentencia o en su ejecución forzosa; se da el cumplimiento cuando de manera voluntaria se obedece lo ordenado en la sentencia; y se da la ejecución forzosa cuando la parte que ha sido sentenciado al cumplimiento y la misma no lo realice por lo que será sometida coactivamente al cumplimiento de la resolución que hubiese causado ejecutoria.

---

### 3.4 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO.

El procedimiento por otro lado es una pequeña esfera del todo que representa el proceso en el sentido de que abarca momentos específicos del mismo; es decir como lo expresa el maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, procedimiento de manera general es "*...la mera coordinación de actos procesales en marcha hacia un determinado objetivo*"<sup>109</sup>. En efecto hablar de procedimiento es hablar de una cuestión más tangible la que entraña una serie de actos que nos llevan hacia algún objetivo, aclarando que esta se puede dar en una determinada etapa del proceso.

---

<sup>109</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op Cit., Pág. 140.

En cambio en el Diccionario Jurídico del Maestro Juan D. Ramírez Gronda define por Procedimiento “Sistema ó método de ejecución, actuación o fabricación”.<sup>110</sup> Y continúa para detallar la anterior definición haciendo alusión al modo de proceder jurídicamente. Es decir el procedimiento rige la forma en la que se va a desarrollar el proceso jurídicamente, y también es aquello que se va desarrollando al efectuarse el proceso.

### 3.4.1 PRINCIPIOS DEL PROCESO<sup>111</sup>

A continuación haremos mención de los principios procesales los cuales consideramos que son la base para determinar la manera en que se manifiesta el acto procesal; entendemos por principio una forma de actuar, seguir una conducta de acuerdo a algo que ya se encuentra preestablecido y de lo cual sabemos que hay una pauta a seguir es decir cuando hablamos de los principios procesales nos estamos refiriendo a los sustentos y criterios a seguir para el trámite de las instituciones del proceso.

Por lo que respecta a los principios procesales el Licenciado Carlos Arellano hace la siguiente glosa de los más difundidos en el Derecho Procesal y tenemos a los siguientes:

a) El principio de Inmediación. Por el cual debe haber una comunicación directa del Juez con las partes y todo el material del proceso, recordemos que es importante exista la comunicación directa, pues de esta deriva la emisión de una resolución ajustada a derecho la cual se emite partiendo del estudio razonado de una serie de elementos que las partes aportan durante el proceso.

Todo estudio que se haga tiene que tener como fundamento la valoración de las pruebas y demás elementos que se den a lo largo de la substanciación del procedimiento, por tal motivo se requiere que la comunicación sea directa con el material probatorio y demás que se involucra en el proceso.

---

<sup>110</sup> RAMÍREZ GRONDA, Juan D. Op. Cit. Pág. 249.

<sup>111</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit. Pág. 30-39.

El Juez debe tener pleno conocimiento de como se esta desarrollando el proceso a seguir, en consecuencia tiene que estar involucrado en su desenvolvimiento; situación que en la realidad es ajena y no siempre se lleva de esta manera, por que muchas veces es tal la complejidad y cantidad de asuntos en los cuales se hace prácticamente imposible ir de la mano en cada proceso, esto suele darse en las ciudades por lo que muchas veces la autoridad judicial se auxilia del personal que tiene para así lograr el mejor desempeño de sus funciones.

b) Principio de Publicidad. Este es un principio de especial sentido y también íntimamente ligado a la comunicación, es decir por este principio se nos hace conocedores al público de la manera en que se está desarrollando cada proceso, así como la posibilidad de vigilar todo lo que corresponde al mismo, por este se puede seguir como espectador la curso del mismo, observando la conducta de los sujetos que intervienen durante la secuela procesal como lo son la del juzgador, el secretario de acuerdos, partes, testigos y demás personas que intervengan en el mismo.

Además podemos observar y aprender como se maneja en la practica cada proceso, así como conocer y distinguir entre la gran variedad de procesos que existen, las diferentes formas en que se presentan y manifiestan.

---

En este sentido también es importante señalar que la publicidad en el proceso trae como consecuencias positivas el que se realicen los procesos bajo está premisa ya que al hacerlos públicos es más posible se prevenir actos de corrupción e inclusive facilitar la transparencia y equidad con la que deben obrar las autoridades judiciales.

c) Principio de la oralidad y de la escritura. Principios que se contraponen uno a otro, a pesar de que los dos no son del todo orales ni del todo escritos, en su generalidad; por que necesitan en el caso del oral guardar constancias de las actuaciones que se realizan durante las diligencias; y en el caso del proceso escrito existen comparecencias que se realizan de manera oral que sin dejar de quedar registradas de manera escrita, en las cuales es necesario su desarrollo de está manera para facilitar y garantizar que lo dicho sea sin previa preparación y dar certeza jurídica a las partes.

Por lo que hace al proceso de oralidad, este puede ser muy dinámico, en el cual las manifestaciones y declaraciones que se realizan, lo son de manera ágil y la forma en que se realiza su trámite puede ser más eficaz, sin embargo el manejo de la información debe ser muy clara y precisa ya que en las pocas manifestaciones escritas que se realizan, las mismas se pueden prestar a errores que compliquen los mismos; o bien y toda que el juez ó magistrados que conoce en un primer momento deben de ser los que lo hagan a lo largo de todo el proceso pues de no ser así el nuevo juez o magistrado que haga de su conocimiento el proceso quedará facultado para decretar que ante el se satisfaga la necesidad de repetir el momento de rendición de pruebas y la producción de alegatos para garantizar que es un proceso revestido de certeza jurídica al momento de resolver.

En contraposición al proceso oral tenemos el escrito; el cual se presta para dar mayor seguridad y certidumbre a las declaraciones y actuaciones procesales, ya que las mismas quedan fijas y permanentes pudiendo así reconstruir las mismas y examinarlas; sin embargo lo escrito requiere mayor tiempo o amplitud en los términos, pues su desarrollo se da a través de la lectura de una gran cantidad de información que a la larga resulta incomoda estudiar y abarcar; por lo que puede que se llegue a capturar una amplia cantidad de información la que puede llevar a realizar una variedad de tomos lo que nos lleva a procesos que exijan mayor extensión de tiempo para la secuela procesal como lo son en los procesos de carácter Fiscal que en su mayoría se manejan de esta forma.

---

d) Principio de Impulsión procesal. Este se caracteriza por la presión que ejercen alguna de las partes para que se desarrolle plenamente la secuela procesal, hacia la etapa siguiente, como lo puede ser la sustanciación de las pruebas a la de conclusión, de esta a sentencia, y a esto mismo se le llama impulso procesal; mismo que las partes se encargan de ejercitar pues son estas las más interesadas según sea el caso quienes harán las promociones necesarias para lograr la efectividad del proceso a través de la continuidad y presión que ejerzan sobre este.

El juez no está obligado a hacerlo, pues se puede presumir algún interés respecto de este con el proceso que se este desarrollando; más sin embargo en casos muy excepcionales lo hace, cuando así lo requiera la ley.

Por otro lado, cuando las partes son omisas en darle impulso al proceso ya sea por la falta de actuaciones y por ende, no se le da celeridad a su trámite, puede suceder que el expediente en donde se registran todas las actuaciones sea enviado al archivo ya que la ley establece, para evitar atiborrarse de expedientes que estorban o bien roban espacio en los juzgados, (los cuales son bastante reducidos en espacio y sobre los cuales la actividad procesal se ha convertido en indiferente o nula) una serie de supuestos que son consecuencia de la inactividad procesal, como pueden ser: la caducidad de la instancia, el sobreseimiento por inactividad procesal.

e) Principio de Inmunidad de Jurisdicción. Este principio basa sus fundamentos en que impide el sometimiento de un Estado a otro, a sus jefes y agentes diplomáticos, a la jurisdicción de sus tribunales.

En este sentido y mediante este principio se respeta y es válida la premisa de soberanía, toda vez que cada estado puede autodeterminarse libremente y por lo mismo ejercer coacción cuando sea necesario, pero únicamente en lo que corresponde a sus gobernados, es decir ejerce su poder público siempre y cuando no sobrepase sus fronteras, o mejor dicho su límite espacial. Por lo que si es necesario que el estado realice un acto fuera de su territorio, tendrá que solicitar la ayuda judicial de las autoridades del otro país que se encuentra libremente autodeterminado, con sus propias reglas en su territorio.

---

f) Principio de concentración. Este principio se refiere a que el estudio que se haga respecto de las constancias procesales en el proceso oral, lo ideal es que existan el menor número posible de audiencias y las mismas se encuentren más cercanas a la resolución final, con el fin de tener un proceso que se siga, con mayor posibilidad de tener las ideas frescas en la memoria respecto del mismo y por ende el juez pueda tener ideas frescas y en la memoria el proceso que se sigue.

Por otro lado y en cuanto al procedimiento escrito este principio nos indica que las cuestiones de carácter incidental que surjan en el desarrollo del proceso, sean reservados para la sentencia definitiva, con el fin de evitar que el mismo se paralice o dilate; lo que le da celeridad al proceso, evitando que el proceso se paralice.

g) Principio de Igualdad de las partes. Hemos llegado a otro de los puntos medulares del Tema del presente estudio de Tesis, de entre los cuales criticamos lo que respecta a la igualdad procesal o bien equidad procesal y en este sentido nos hemos avocado a la tarea de desarrollar el mismo por lo que al hablar de Igualdad entendemos que con dicho término hacemos referencia a situaciones que se deben de mantener en las mismas condiciones respecto a dos o mas entes; por lo que al hablar jurídicamente de Igualdad procesal nos referimos a aquella condición en la que se deben encontrar las partes ante una situación idéntica frente al juez, por lo cual no debe haber ventajas o privilegios o por el contrario diferencia en perjuicio de las partes.

Ante esa igualdad de circunstancias las partes deben tener en el proceso un mismo trato, dándoles las mismas oportunidades para que estas puedan hacer valer sus derechos y oponer sus defensas.

La igualdad frente a la ley tiene el carácter de ser, de los principios fundamentales y es así como para una amplia cantidad de conceptos, se maneja está dándosele un carácter hasta como principio constitucional. Por lo que la desigualdad procesal infringe el principio de imparcialidad procesal que es lo básico en la administración de justicia, luego entonces si existe desigualdad procesal y como resultado de está imparcialidad procesal, que sentido tendría que exista una institución judicial, si sabemos que desde el principio ya está concediendo a una de las partes preferencia; es decir que se va a someter a juicio si por principio se quebranta la equidad procesal que mantienen las partes.

h) Principio de congruencia de las sentencias. Se refiere básicamente a que debe de existir congruencia entre el estudio de las actuaciones deducidas en el juicio y lo que se resuelva en sentencia definitiva.

Bajo la premisa de una coherente resolución en relación con las constancias de autos se maneja esta situación. Por lo que solo se va a resolver de acuerdo a lo solicitado; para lo que antes se debe de hacer un estudio de los elementos probatorios llevados a juicio.

El principio de congruencia de las sentencias es otra manera de incentivar la seguridad jurídica de las partes en el juicio; pues solo va a versar la controversia respecto de lo que motivo en primer término al litigio.

i) Principio de Economía Procesal. Este se refiere a que el proceso se debe desarrollar bajo las premisas de procurar el mayor ahorro de tiempo, de energías, y de costo, pero no es uniforme ya que va variando de acuerdo a las circunstancias que cada caso particular amerite.

Mediante el principio de economía procesal se busca que los conflictos de intereses que vayan a resolverse a través de la actividad jurisdiccional se sometan a reglas que permitan llegar a una decisión, con el menor esfuerzo, con el menor gasto y en el tiempo mas breve posible, por esto en muchos procesos se exhorta a las partes lleguen a un convenio; así pues si se llega a un convenio, los gastos judiciales, de los abogados y de las partes se reducen pues con el convenio cesa la actividad jurisdiccional ya que el convenio adquiere el poder de cosa ejecutoriada al surtir sus efectos; inclusive en las mismas audiencias en materia civil las partes se arreglan, siempre y cuando exista su libre consentimiento para que suceda de esta forma.

En relación al principio de economía procesal, hacemos referencia a lo que la Carta Magna refiere en su artículo 17 párrafo segundo, donde establece expresamente:

*“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.”*

De lo anterior se desprende que la justicia debe ser expedita; es decir de manera libre; sin que medie algún pago por lo que debemos hacer la aclaración de que los costos es cuando las partes contratan abogados o bien, los gastos que se realizan en el órgano jurisdiccional, pues es la federación la que los cubre al contemplarlos en el presupuesto que se le asigna al poder correspondiente encargado de emitir la resolución del juicio que se este controvirtiendo.

j) Principio de preclusión. Este principio en realidad puede corresponder a alguno de los siguientes supuestos, temporalmente relacionados entre si y son el de eventualidad que se refiere a que las partes durante el proceso tienen la libertad para hacer valer lo que

respecta a sus derechos en el momento procesal oportuno, en cuanto a lo que nos referimos a esa libertad decimos que la tienen pues es su decisión hacer valer sus derechos o no.

Y en este sentido si no se hicieran valer en el momento procesal oportuno operara el segundo supuesto que corresponde al de preclusión la cual opera cuando se pierde la oportunidad de hacer valer los derechos en el momento procesal oportuno y lo único que da como resultado que se deseche por extemporáneo.

k) Principio de consumación procesal. Este principio se podría confundir con el de preclusión toda vez que ambos refieren la situación de que los derechos procesales se extinguen; más sin embargo y ahondando en este principio se refiere a que los derechos procesales se extinguen por ser ejercitados y sin mediar posibilidad para repetir el acto realizado, es decir en este sentido si ejercemos nuestro Derecho Procesal y en el mismo hay un error u olvido, al haber ejercido nuestro derecho oportunamente; el proceso continua por lo que no podemos subsanar ese error dando marcha atrás en el proceso, por lo que el mismo continuará a la siguiente etapa procesal; hay que precisar que en los errores de forma se puede hacer la aclaración correspondiente, más sin embargo los de fondo como omitir exhibir alguna prueba o algo similar no se puede hacer pues ya se dio paso a la preclusión.

l) Principio del contradictorio. Este principio se encuentra relacionado con la oportunidad procesal que tiene la parte demandada para defenderse con pruebas y argumentos de las reclamaciones que se le hacen, es decir es la oportunidad procesal para manifestar los fundamentos de hecho y derecho en contra de la demanda instaurada en su contra contando así también con la oportunidad de ser oído y la posibilidad de que aporte las probanzas necesarias para la defensa de sus intereses.

Por lo que la parte demandada sabrá si hace valer su derecho a defenderse o no, lo importante del derecho de contradicción o principio del contradictorio es que se le de el derecho a la parte demandada a defenderse.

m) Principio de Convalidación. Este principio se refiere a que si en el proceso existe un acto nulo, y el mismo no es impugnado, se convalida; es decir que se tiene el derecho a impugnar mediante algún recurso o bien interponer el incidente de nulidad, al no

ejercerse ese derecho traerá como consecuencia la pérdida del mismo y por lo mismo se convalidara lo que pudieron haber pugnado mediante el recurso respectivo.

n) Principio de la eficacia procesal. Este principio se refiere a que el proceso judicial no debe exceder en detrimento de la parte que es favorecida en la resolución, ya sea para restablecerla en sus derechos o en lo que respecta a cumplir con sus pretensiones, que le favorecen en la sentencia por lo que sus efectos van a surtir los efectos desde el momento en que se entablo la demanda.

Es decir que la eficacia procesal se refiere a que en el proceso judicial, lo que se resuelve en la sentencia se aplicará retroactivamente en el tiempo para que sus efectos se contemplen desde que se entablo la demanda.

ñ) Principio de adaptación del proceso. Este principio se refiere a la variedad de procesos que se pueden presentar de acuerdo a la necesidad que exige la vida cotidiana para su adaptación a nuevas circunstancias que lo requieran. Por lo que quien desee intentar una acción para el inicio de un procedimiento deberá sujetarse al proceso que el legislador haya contemplado de acuerdo a la acción ejercida.

o) Principio de probidad. Este principio presupone que en los procesos los juzgadores tienen que obrar con buena fe y en este sentido dictaran medidas apremiantes para que las partes a su vez no actúen fraudulentamente. Por lo que el juez se encuentra obligado a dictar las medidas necesarias para prevenir el que los litigantes realicen acciones contrarias que propicien el correcto funcionamiento expedito de la justicia.

Para esto el Código de Procedimientos Civiles, tiene contempladas una serie de disposiciones entre las que se encuentran condenar a gastos y costas según lo prevenga la ley o bien por cuando a juicio del juez se haya procedido con mala fe o temeridad. Por otro lado los incidentes ajenos al negocio principal o notoriamente frívolo e improcedente, serán repelidos de manera oficiosa por parte del juez.

p) Principio de respeto a la investidura judicial. Se refiere a que debe mediar siempre el respeto ante la investidura de la que están dotados los funcionarios encargados del desempeño de la actividad jurisdiccional, Es decir siempre que medie el respeto tanto a

la dignidad del cargo como a la investidura de la persona que lo ostente habrá una sana convivencia.

q) Principio dispositivo. Se refiere a que el ejercicio de la acción procesal se encuentra a cargo de las partes y no del juez, es decir la iniciativa para darle impulso al proceso desde sus inicios, su desarrollo, hasta que el mismo termina le corresponde a las partes y no al juzgador.

Sin embargo existen algunas excepciones por ejemplo el juzgador puede realizar el estudio de manera oficiosa de la legitimación procesal de las partes; es decir si exhibieran las partes algún testimonio notarial en el que acreditaran su personalidad el juzgador podrá oficiosamente estudiar el mismo para ver si este les confiere las respectivas atribuciones para representar a la parte que en juicio están defendiendo.

Otro supuesto es el que se refiere a la aclaración de sentencia por medio del cual el juez ordena al día hábil siguiente al de la publicación de la resolución se realice la respectiva aclaración.

### **3.5 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO**

En este sentido y después de haber estudiado ampliamente ambos conceptos atendemos a la distinción que hace el maestro Carlos Arellano García<sup>112</sup> señalando que entre proceso y procedimiento no existe sinonimia, en virtud de que procedimiento consiste en la acción o modo de obrar es decir la manera exterior y formal de los actos de las partes que intervienen en el proceso en este sentido podríamos decir que el proceso contempla las diversas etapas en abstracto y el procedimiento es concreto toda vez manifiesta en reglas concretas el desarrollo del proceso.

En el proceso existe una secuela ordenada encaminada al desempeño de la función jurisdiccional, en tanto que el procedimiento esta encaminado a la realidad por cada caso real que exista.

---

<sup>112</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit, Pág. 3.

El proceso de manera general consiste en el desarrollo que regula la ley para que se diga el derecho a favor de quien ostente la razón total o parcial y por el contrario el procedimiento constituirá el desarrollo de una controversia en un caso real. Asimismo el procedimiento es el modo como se va desarrollando el proceso, siendo este toda una institución, finalmente no habrá dos procedimientos iguales aunque se encuentren regidos por lineamientos legales relativos al mismo proceso.

Es decir los trámites por los que transita la secuela procesal que pueden ser de manera ordinaria, sumaria, escrita, verbal según el número de instancias por el que transite, los periodos de prueba si los hay, los incidentes y recursos que se presenten etc. Por esto mismo cada procedimiento será diferente ya que puede que se ajusten a los pasos que corresponden a un determinado proceso, sin embargo los procedimientos se realizan de diferentes formas, según lo que hemos manejado en este estudio.

En relación al estudio de nuestra materia tenemos que hacer mención por lo que respecta a la materia administrativa y trataremos de desentrañar lo que respecta al procedimiento administrativo; de lo tenemos que se tienen que cumplir una serie de formalidades, como caminos fijados por la ley para llegar a una meta. El artículo 14 Constitucional en su segundo párrafo nos dice:

---

*Artículo 14.*

*“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 sentido las formalidades y trámites del procedimiento se encuentran relacionadas a la posibilidad de una defensa, en la que se produzcan las pruebas y donde se dicte una sentencia conforme a la ley. Por lo que debemos destacar que el procedimiento administrativo debe realizar sus actos siguiendo un procedimiento especial, en el cual las formalidades administrativas no pueden consistir un juicio ante autoridades judiciales, ello complicaría el desarrollo de los asuntos administrativos lo que los haría más burocráticos, es decir se necesita de un procedimiento adecuado pues no se requiere que el procedimiento administrativo se desarrolle bajo las mismas formalidades que el

procedimiento judicial, sino basta que cumpla con los medios razonables para que se cumpla con la oportunidad de audiencia, y defensa al que se estime como presunto afectado por una resolución administrativa.

Concluyendo y para hacer una mejor distinción recurrimos a la cita que hace el maestro Andrés Serra Rojas<sup>113</sup> respecto de los términos Proceso y Procedimiento. “*Se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada*” y así mismo nos dice que “*El procedimiento, por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.*”

A manera de conclusión proceso y procedimiento son diferentes acepciones, y nos quedamos con que la diferencia esencialmente radica en que el Proceso es el todo, por el contrario, el procedimiento son las reglas de cada caso particular de el todo.

### **3.6 JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.**

#### **LA JURISDICCIÓN.**

La palabra Jurisdicción se refiere a una función pública, que puede definirse según el maestro Rafael de Pina Vara como “*...la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.*”<sup>114</sup> Es decir por jurisdicción podemos entender el imperio que se les atribuye a los jueces para ejercer su función y aplicar la ley según corresponda, debemos recordar que la principal atribución de los jueces es aplicar el derecho y no crearlo.

La jurisdicción corresponde generalmente a órganos específicos de carácter público, los cuales pueden ser juzgados o tribunales; aunque si nos referimos a las cuestiones administrativas la misma radica en los órganos correspondientes de la administración pública mediante los órganos de carácter administrativo.

<sup>113</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Primer Curso, Op. Cit., Pág.285.

<sup>114</sup> DE PINA VARA Rafael y José Castillo Larrañaga, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. 9 Ed., Editorial Porrúa, México. 1972, Pág. 53.

Jurisdicción.- Como ya lo hemos dicho este término significa el poder estatal para juzgar, es entonces mediante este elemento como se busca que se llegue a la solución de la controversia planteada.

A continuación veremos las diversas clases de jurisdicción que señala el maestro Carlos Arellano García<sup>115</sup>:

A) Jurisdicción Voluntaria y jurisdicción Contenciosa.

En la jurisdicción Voluntaria no existe controversia, y se presenta cuando los interesados acuden ante el órgano de su jurisdicción a solicitarle su intervención, sin que haya promovida entre partes una cuestión contradictoria o controvertida.

La jurisdicción contenciosa está es la más común; el término contencioso hace referencia a una lucha, combate, litigio; es decir es un término que alude a sujetos que se reclaman hechos y derechos en posición de antagonismo, la jurisdicción contenciosa es la que más comúnmente se presenta.

B) Jurisdicción Federal, Local y Concurrente.

El que existan diversos tipos de jurisdicciones en razón de las autoridades judiciales estatales y federales origina la división de las Jurisdicción Federal, Local y Concurrente.

La jurisdicción Federal es aquella que le corresponde al Poder Judicial de la Federación que es órgano facultado como superior para ejercerla y la jurisdicción Federal es la que se ejerce sobre todo el territorio nacional, pues es la Suprema Carta Magna la que así lo predispone, en su artículo 133 constitucional.

La jurisdicción Local esta determinada por cada uno de los Poderes Judiciales de los Estados de la República y del Distrito Federal por lo que tenemos que precisar que la Jurisdicción Local o común tiene limitada su actividad exclusivamente a la entidad federativa que tenga injerencia el tribunal o Juzgado que la ejerza.

---

<sup>115</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit. Pág. 342-351.

La jurisdicción concurrente, es aquella en la cual se permite la convergencia simultánea entre el Poder Judicial de la Federación o el Poder Judicial de la entidad federativa de que se trate respecto de un mismo tipo de asunto. Lo que quiere decir que el asunto planteado puede instaurarse ante una jurisdicción Federal o una Local, pero ya una vez planteado sólo conocerá la autoridad Federal o Local que se haya elegido. Es el actor el que decide en este tipo de jurisdicción al órgano judicial federal o al estatal, al otorgarse a ambos la facultad de ejercer jurisdicción.

La jurisdicción concurrente, está dirigida a interpretar y aplicar la ley como cualquier juez situación que tiene su origen en el artículo 104 constitucional el que indica que para la aplicación de las leyes federales de interés particular podrán conocer indistintamente, a elección del actor, los Jueces o Tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal, y como ejemplo de esto tenemos la Ley Mercantil que tiene el carácter de Federal.

Por otro lado existe también la llamada jurisdicción especial, las cuales actualmente son tres las existentes en México y las cuales son: La constitucional, que se encarga de la resolución de los juicios de amparo, la laboral que se refiere a la aplicación del Derecho del Trabajo y la tercera que es la Fiscal, la cual tiene a su cargo el conocimiento de los casos en que sea aplicada errónea o indebidamente la legislación correspondiente.

C) Jurisdicción civil, mercantil, laboral, penal, administrativa, fiscal y de amparo.

El Derecho Interno ha estructurado una distribución de atribuciones para conocer respecto a la amplia gama de controversias que pueden existir y de acuerdo a las materias tenemos que pueden ser controversias civiles y mercantiles, penales, laborales, administrativas, fiscales y de amparo.

Respecto a la materia civil y mercantil se encomienda a los juzgados y tribunales del orden civil; respecto a los del orden penal se encargan los jueces y tribunales especializados en materia penal; también tenemos que existen los juzgados de Paz en los que se tratan asuntos de cuantía menor o delitos de menor envergadura; en cuanto a los de materia laboral se encuentran sometidos a las Juntas de Conciliación y a las de Conciliación y Arbitraje; en cuanto a lo federal los problemas fiscales y administrativos corresponden a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a la organización estatal fiscal las entidades federativas han organizado su respectiva jurisdicción fiscal local. Las cuestiones de constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad le corresponden al amparo teniendo la jurisdicción nata el Poder Judicial de la Federación

D) Jurisdicción general y jurisdicción particular.

La jurisdicción general radica en un juez o tribunal, cuando puede conocer de todas las controversias que se le plantean dentro de los límites que le corresponden en lo federal ó local. Y la jurisdicción particular es la que se da cuando solo pueden conocer de controversias de determinadas personas consideradas individualmente, también llamado Tribunal especial.

E) Jurisdicción propia y jurisdicción delegada.

La jurisdicción propia se presenta cuando un juez o tribunal tiene la atribución para resolver las controversias que se tramitan ante el, sin que se requiera la intervención de otro órgano jurisdiccional, en este sentido el órgano con jurisdicción propia será el encargado de resolver y asumir la realización de las diligencias y actos procesales que lleven a la ejecución de los actos procesales planteados.

En la jurisdicción delegada, se presenta la actividad coadyuvadora; que ejerce el órgano jurisdiccional delegado, por encargo del órgano jurisdiccional que tiene la jurisdicción propia, este tipo de jurisdicción delegada se presenta cuando por ejemplo se auxilia en la diligencia de exhortos.

F) Jurisdicción judicial y jurisdicción arbitral.

La función jurisdiccional se desempeña por el Estado, y este lo hace a través de los órganos del poder público que tienen la función de la administración de justicia, pero también el Estado autoriza a órganos arbitrales que pueden ser particulares y pueden decir el derecho para resolver controversias.

G) Jurisdicción judicial, jurisdicción administrativa, y jurisdicción legislativa.

En este sentido existe una jurisdicción encomendada a los tres poderes; es decir desde el punto de vista formal cada Poder ejerce su jurisdicción y así tenemos que el Poder Judicial será judicial, la que ejerza el Poder Ejecutivo será administrativa y finalmente la

que ejerza el Poder Legislativo será legislativa; y en este sentido las tres tendrán materialmente la facultad jurisdiccional, pues se aplicara la norma jurídica al caso concreto cuando existan personas físicas o morales con intereses controvertidos. En este sentido el poder judicial, tiene facultad para decidir controversias del Poder Ejecutivo, ya que de él depende el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o por otro lado el Poder Legislativo puede ejercer la función material para decidir frente a controversias de índole electoral, responsabilidad de altos funcionarios entre otras.

#### H) Jurisdicción Canónica y Secular.

La jurisdicción Canónica en México actualmente no tiene injerencia en el ámbito Estatal y la misma se daba cuando existían los tribunales eclesiásticos a través de los cuales resolvían controversias que se suscitaban respecto a matrimonios, esponsales, alimentos, testamentos entre otros; desde la separación Iglesia-Estado en nuestro país este tipo de jurisdicción no produce efectos de carácter civil; por otro lado la jurisdicción secular es la que actualmente persiste y es que se encuentra monopolizada por el Estado, quien puede permitir la jurisdicción arbitral con las debidas limitaciones y debe estar encauzada por la jurisdicción judicial.

### LA COMPETENCIA.

El término competencia, implica una aptitud para realizar algo, podríamos hablar de la aptitud del órgano jurisdiccional para resolver las controversias que se le planteen, siendo que la palabra competencia en el proceso para el maestro Carlos Arellano García sería *“cuando se menciona la competencia se desea aludir a la aptitud que tiene el juzgador para intervenir con la debida incumbencia en el desempeño de la función jurisdiccional.”*<sup>116</sup> Pero si atendemos a esta definición tenemos que señalar que hablamos de que dicho juzgador tiene competencia de manera subjetiva pues reúne los requisitos que le dan legitimidad como titular del órgano del Estado para conocer de ese asunto.

Haciendo un estudio más profundo, tenemos que la competencia objetiva va directamente relacionado con el órgano jurisdiccional en este sentido hablamos de su competencia al hacer alusión a la medida o la atribución que se tiene para que el órgano del Estado ejerza su poder, o bien la facultad que se le otorga a un órgano jurisdiccional para

---

<sup>116</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Ibidem.*, Pág.9.

ejercitar derechos y cumplir las obligaciones que inherentemente le corresponden en el ejercicio de su actividad jurisdiccional concedida por la ley.

Por lo que es muy importante conocer la precisa apreciación respecto del órgano que es competente al caso concreto, y esto nos sirve para evitar la pérdida de tiempo y de la actividad procesal. En este orden de ideas un juez puede tener jurisdicción respecto a determinado asunto, sin embargo no tener competencia en relación al mismo y esto se da toda vez que existen diversos criterios que implican las formas en las que la competencia se puede presentar y de las cuales tenemos:

Así tenemos que la competencia puede atender a diversos criterios como lo pueden ser por mencionar algunos los de materia, cuantía, grado, y territorio entre otros.

La competencia por materia se da cuando la atribución que tiene el órgano jurisdiccional para conocer de determinado asunto debe conocer la materia sobre la cual versará, así tenemos que existen diversas clases de materias como civil, penal, laboral, fiscal entre otras. Por ejemplo el órgano jurisdiccional será competente en materia civil cuando deba conocer un asunto que verse sobre algún asunto contencioso respecto de la propiedad o derechos reales de los inmuebles, en materia penal será cuando se comete un delito como un homicidio, en materia laboral será por un despido injustificado, y en materia fiscal puede ser por la imposición de una multa.

La competencia por cuantía atiende a la importancia pecuniaria para determinar que autoridad jurisdiccional conocerá respecto de determinado monto del asunto y así tenemos que en materia fiscal, el pleno de la sala superior en los asuntos en que se interponga revisión fiscal conocerá de los asuntos que excedan 3500 veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida. En este sentido nos ilustra el artículo 48 de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>117</sup> en el capítulo que corresponde a la facultad de atracción.

---

<sup>117</sup> Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

*“ARTÍCULO 48.- El Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.*

*I. Revisten características especiales los juicios en los que:*

*a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.*

*Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.”*

La competencia por grado atiende a la distribución que existe según la facultad de conocimiento de los órganos jurisdiccionales determinando la existencia de una primera instancia y de una segunda instancia en materia civil, es decir hablamos de una competencia jerárquica.

En materia administrativa tenemos algo que no se debe confundir con este tipo de competencia ya que la ley administrativa da la opción de la interposición de recursos ante la propia autoridad que emite el acto o bien la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Situación en la que si se presentare el recurso, después se podrá presentar la demanda de nulidad.

La competencia por territorio esta consiste en la aptitud para el conocimiento de controversias que tienen los diversos órganos jurisdiccionales y se da a través de dos circunstancias como lo son en base a la circunscripción geográfica que previamente ya ha sido debidamente determinada y delimitada por la ley de la materia del caso controvertido. Ahora bien y en atención a que hemos distinguido ampliamente los conceptos de jurisdicción y competencia, ahora haremos una clara distinción entre ambos y tenemos:

- I. La competencia constrañe los límites del órgano que ostenta la jurisdicción
- II. De lo anterior atendemos a que la competencia es una parte de la jurisdicción y esto se debe a que solo se tiene jurisdicción en los límites del Estado competente; sin embargo puede existir más variedad de competencia ya que está no solo es judicial sino que también la competencia puede ser legislativa o administrativa.

## CAPÍTULO IV ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUICIO DE LESIVIDAD Y SU FUNDAMENTO.

### 4.1 MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO DEL JUICIO DE LESIVIDAD.

El objetivo principal de este Capítulo es realizar un análisis jurídico, por lo que hace al término procesal que tiene la autoridad para interponer la demanda de lesividad, para ello ha sido necesario referir brevemente el estudio de la Justicia Administrativa, así como conocer históricamente el desarrollo del órgano encargado de la Administración de Justicia Fiscal y Administrativa en México a nivel Federal<sup>118</sup>, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en paralelo con el proceso de lesividad en México desde sus orígenes, ya que no se encuentra literalmente expreso en ninguna ley mexicana, como tal, sin embargo la figura jurídica existe y tanto la doctrina como la jurisprudencia lo han denominado “Juicio de Lesividad”. Finalmente, estudiaremos su fundamento con el objetivo de dilucidar el análisis de nuestro tema y señalar nuestras conclusiones.

Justicia Administrativa.

La función del Estado es muy importante por que atiende a la colectividad y procura garantizar la justicia y el bien común, a través de mecanismos que le permiten gobernar siempre que se encuentren sujetos al principio de legalidad. Mediante el recurso administrativo la administración se concreta a confirmar o revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley, por lo que es claro que el sometimiento para su valoración se hace por la propia organización gubernamental, además de tener la peculiaridad de que su intervención es optativa pues así lo faculta la ley ya que constituye un antecedente a una intervención judicial o contenciosa administrativa, los recursos administrativos no constituyen el medio idóneo de protección de los derechos particulares, por que siempre se empeñan en sostener sus resoluciones.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> En materia local, el Juicio de Lesividad debe tramitarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de conformidad con el artículo 131 del Código Financiero del Distrito Federal. Pese a lo anterior, el presente trabajo limita su estudio a la regulación del Juicio de Lesividad en materia fiscal federal.

<sup>119</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Op. Cit., Págs. 724 y 729-732.

Por otro lado, el recurso contencioso administrativo<sup>120</sup>, se interpone después de agotada la vía gubernativa, por las resoluciones o actos ilegales dictados por la Administración Pública Federal que lesionan o dañan los derechos del reclamante la Administración obra como parte frente al recurrente y existe autoridad por encima de la administración y del particular, es aquí donde sólo se puede constituir el Juicio de Lesividad por ser una autoridad diferente y ajena al conflicto la que resuelva respecto al acto favorable al particular. Es por lo que el Estado para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública se auxilia del Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual es parte de la Justicia Administrativa, la cual tiene como tarea abocarse a buscar la manera de garantizar la armonía entre los particulares y el poderío del Estado.

La justicia administrativa ha jugado un papel muy destacado en el desarrollo del Derecho Administrativo ya que tiene como finalidad garantizar el Estado de Derecho por lo que hace al equilibrio de la relación entre los particulares y el Poder del Estado, pero, en la construcción del Estado de Derecho, este supone por un lado una prerrogativa estatal y por otro la garantía jurídica del particular por la cual se opone a las arbitrariedades de la administración mediante el ejercicio de sus derechos subjetivos<sup>121</sup>

La justicia administrativa tiene como principal propósito ser un control jurídico sobre los actos que dictan las autoridades administrativas, así pues *“La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.”*<sup>122</sup> Es decir, la justicia administrativa está relacionada con el poder del Estado, con el afán de velar por la legalidad de sus actos, ya que este al emitir actos administrativos debe procurar no afectar la esfera jurídica de los gobernados, y lo hace mediante dos supuestos: El primero es en relación a aquellos que lesionan los intereses de los particulares y el segundo, aquel por el que se lesiona a la Administración Pública Federal.

Debemos tener en cuenta que el Estado para poder funcionar se organiza, lo cual implica la Administración Pública, a través de la cual se realiza la actividad administrativa

<sup>120</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Ibidem. Pág.782-784.

<sup>121</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Ibidem., Pág. 85.

<sup>122</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Op. Cit. Pág. 753.

la cual, entre otras cosas, consiste en establecer contribuciones mediante leyes, así como lo relativo a su determinación, liquidación, recaudación, ejecución y administración<sup>123</sup>, auxiliándose de organismos encargados de estas funciones por medio de los cuales se prevé y limita el poder de la misma.

#### **4.1.1 LA NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA<sup>124</sup>**

La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Responde a las Sigüientes Afirmaciones: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta colocado dentro del marco del poder ejecutivo, lo que lo hace un tribunal formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, por ser su principal objetivo ser un medio de control jurisdiccional de la Administración Pública Federal.

Al efecto el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nos menciona que es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. El Tribunal esta dotado de justicia delegada ya que ninguna autoridad administrativa o que pertenezca al poder ejecutivo tendrá intervención en los procedimientos o bien en las resoluciones del Tribunal; así como dicho tribunal carece de competencia para conocer cuestiones de constitucionalidad de leyes. Es por tanto que el tribunal sólo le corresponde reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos.

#### **4.1.2 LEY DE JUSTICIA FISCAL (1936)<sup>125</sup>**

El objetivo principal de este apartado es hacer un breve estudio en lo que concierne al Juicio de Lesividad y las diversas leyes que lo han contemplado partiendo de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, hasta el actual Código Fiscal de la Federación y la nueva ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

<sup>123</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. Cit. Pág. 8.

<sup>124</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Op. Cit. Pág. 815-819.

<sup>125</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Op. Cit. Pág., 62.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que anteriormente se llamaba Tribunal Fiscal de la Federación, se creó con la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936, en la exposición de motivos, elaborada por Don Antonio Carrillo Flores, se caracterizaba por contemplar un sistema mixto en la concesión de justicia administrativa, dado que tenía como fundamento seguir los principios del modelo francés, base del mismo, la mencionada ley, sólo tuvo vigencia durante un año, pues en 1938 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que la substituyó.

En el siglo veinte, aparece el Juicio de Lesividad dentro del Contencioso Administrativo mexicano por la ley de Justicia Fiscal de 1936, donde se da la posibilidad de que la autoridad impugne ante un órgano jurisdiccional, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, los actos que ilegalmente fueron emitidos por la autoridad y que son lesivos al interés fiscal, caracterizándose por ser un órgano especializado con la función de dirimir controversias entre la Administración Pública Hacendaria y los gobernados, teniendo como finalidad una revisión judicial mediante la posibilidad de poder impugnar ante un órgano jurisdiccional como lo era el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo único propósito que tenía era procurar la legalidad de los actos emitidos y proteger el interés fiscal.

Ahora bien, consideramos pertinente hacer mención a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, en la que se presenta al Juicio de Lesividad de la siguiente forma:

*“Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.”<sup>126</sup>*

Asimismo, la Ley de Justicia Fiscal incorporó en relación a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación lo siguiente:

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

...

---

<sup>126</sup> ADOLFO NAVA Negrete comentado por Gustavo Esquivel V. en. “*El Juicio de Lesividad y otros estudios*”. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág.62.

*VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.*<sup>127</sup>

De esta premisa tenemos un claro antecedente del Juicio de Lesividad pues era el fundamento para demandar la anulación favorable al particular, por lo que formalmente en la legislación mexicana mediante este precepto se garantizaba este medio legal.

#### **4.1.3 EVOLUCIÓN DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN RELACIÓN AL PROCESO DE LESIVIDAD DE 1938-1983.**<sup>128</sup>

Como lo indica el Doctor Gustavo Esquivel, el primer Código Fiscal (1938), ya contemplaba disposiciones generales en materia de impuestos, además de integrar disposiciones reglamentarias del Procedimiento Contencioso Administrativo y las relativas a la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que ya hacía alusión a lo citado anteriormente en la Ley de Justicia Fiscal pero señalándolo en los mismos términos en el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, que señala: *“Artículo 160. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:*

...

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

Más tarde, para el Código Fiscal de la Federación de 1967, en el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación proclamaba lo siguiente: *“Artículo 94. Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas. Cuando dichas resoluciones deban ser nulificadas será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”*

Asimismo, otro de los cambios significativos que sufre el proceso de lesividad, se da con la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en 1967. El artículo

<sup>127</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Ídem.

<sup>128</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Ibidem. Pág. 63.

23 de dicha ley, establecía lo siguiente: "*Artículo 23. Las salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.*"<sup>129</sup>

En otras palabras, podemos afirmar que los cambios principales fueron en el sentido de que se amplió la posibilidad de entablar el Juicio de Lesividad, a otras autoridades dejando de ser exclusivo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para incluir a todas las autoridades administrativas. Además, a partir de ese momento la autoridad no sólo podría impugnar las resoluciones favorables a un particular emitidas en primera instancia, sino que también podría impugnar las recaídas en un recurso administrativo.<sup>130</sup>

En relación con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente a partir de 1978, es de observarse en cuanto al proceso de lesividad, que desde este momento circunscribe la competencia territorial del Tribunal, puesto que en su artículo 23 indica que será competente para conocer del Juicio de Lesividad, la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de la autoridad que dictó la resolución favorable.

Con respecto al Código Fiscal de la Federación del 1º de enero de 1983, la regulación que se hace en el artículo 36 del mismo sobre el Juicio de Lesividad es igual a las modificaciones realizadas sobre el código predecesor, resaltando que dicho numeral ha sufrido modificaciones por lo que hace a la adición de algunas precisiones en cuanto a resoluciones generales<sup>131</sup>. "*Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.*"

En relación con la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del año 2001,<sup>132</sup> El Tribunal Fiscal de la Federación, modifica la competencia territorial para conocer del Juicio de Lesividad con respecto a la ley orgánica

<sup>129</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1966.

<sup>130</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Op. Cit. Pág., 64.

<sup>131</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Ibidem. Pág., 65.

<sup>132</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, para entrar en vigor el 1 de enero de 2001.

anterior, en el sentido de que a partir de la entrada en vigor de la ley en comento, serán competentes las Salas Regionales del domicilio del particular beneficiado con la resolución favorable, a diferencia de la ley anterior en la que era competente la Sala Regional del domicilio de la autoridad demandante.

#### 4.2 MARCO CONCEPTUAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MÉXICO.

Para entender un concepto, primero debemos definirlo y conocer su origen por lo tanto y no siendo omisos en este sentido nos hemos dado a la tarea de investigar el significado del término lesividad el cual es el siguiente:

La expresión lesividad de conformidad con el Diccionario Jurídico Espasa de origen español nos dice: Que es *“Cuando la administración Pública autora de un acto administrativo quiera anularlo, es preciso que demande dicha anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero previamente a interponer la demanda, debe declararlo lesivo a los intereses públicos de carácter económico o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años, contados desde la fecha en que hubiera sido dictado”*<sup>133</sup> En la actualidad, el adjetivo lesivo se utiliza con la connotación de causar o generar un daño. Es por lo que el Juicio de Lesividad supone la existencia de un daño que recibe la autoridad administrativa, la cual se encuentra facultada para interponer la acción de lesividad con la finalidad de no quedar en estado de indefensión en su actuar, ya que esta no puede revocar sus propias determinaciones, por que si así lo hiciera violaría las garantías de seguridad jurídica de los gobernados.

Por lo que respecta al Juicio de Lesividad, en la legislación federal mexicana vigente, no existe un concepto del mismo, por lo mismo, hemos considerado apropiado recurrir a dos de las fuentes formales del Derecho Fiscal como lo son la doctrina y la jurisprudencia. En primer lugar y por lo que hace a la doctrina, esta es una de las fuentes formales del Derecho Fiscal, cuya característica como ya decíamos es ser un medio indirecto, ya que se auxilia en la interpretación del derecho a través de diversos estudios que han realizado importantes juristas; y para algunos autores el Juicio de Lesividad consiste en:

---

<sup>133</sup> “Diccionario Jurídico ESPASA”, Nueva edición totalmente actualizada, editorial Espasa Calpe, S.A., España. 2002.Pág. 900.

Para el Licenciado Emilio Margáin Manautou considera: “...la doctrina es unánime en aceptar que la Administración, al igual que los particulares, debe tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante los tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin de lograr la nulificación de sus propias resoluciones ya que ella, por sí, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.”<sup>134</sup>

Por su parte el Doctor Esquivel Vázquez<sup>135</sup>, nos dice que en la legislación mexicana no se define o se tiene un concepto de lo que es el juicio, proceso o acción de lesividad, y entre los autores que han abordado el tema, han coincidido que es un juicio en el que la resolución que se combate favorece a los intereses de los particulares y en este sentido la autoridad toma el papel de parte actora y los particulares de demandados.

El autor español Aurelio Guaita considera al proceso de lesividad como: “...proceso administrativo especial, promovido por un sujeto jurídico-administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”.<sup>136</sup>

Por lo que se refiere a los juicios especiales la doctrina ha dividido a los procedimientos contenciosos administrativos en ordinarios y especiales<sup>137</sup> El Juicio de Lesividad ha sido clasificado como un procedimiento contencioso administrativo especial debido a su fundamento jurídico material los cuales se diferencian por los sujetos y por el objeto; por su fundamento jurídico procesal debido a que aseguran los efectos de otro proceso.

Por otro lado José Roberto Dormí escribe en cuanto a la acción de lesividad que: “Ordinariamente el proceso administrativo es promovido por un particular contra un acto estatal susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional; pero la Administración puede también hacerlo en ejercicio de la acción de lesividad. Ella conforma un proceso

<sup>134</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”, 12ª Ed. Porrúa, México, 2004. Pág. 489.

<sup>135</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>136</sup> GUAITA, Aurelio, comentado por Gustavo Esquivel V. en. “El Juicio de Lesividad y otros estudios”, Editorial Porrúa, México, 2002. Pág., 66.

<sup>137</sup> MARQUEZ GOMEZ, Daniel. “Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública”. Editorial. UNAM. México, 2003. Pág. 113.

*administrativo especial, entablado por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaro derechos a favor de un particular pero que es además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración.*

...

*La acción de lesividad se equilibra con la estabilidad de los actos administrativos, por cuanto la administración no puede revocar libremente sus decisiones sin necesidad de declararlas lesivas e impugnarlas judicialmente.*

...

*con la acción de lesividad solamente se pueden impugnar actos administrativos irrevocables (estables) en sede administrativa.* <sup>138</sup>

En relación a la cita que hace el Licenciado Esquivel del maestro Dromi, es que la autoridad administrativa no puede revocar sus propias determinaciones, por lo que si se requiriera la revocación de algún acto que considere la autoridad que es lesivo a sus intereses, deberá hacerlo promoviendo la lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa iniciando un juicio en el que se compruebe que es lesivo el acto o resolución que por un error vicia la legalidad del mismo y es lesivo a los intereses del fisco.

Para el Licenciado Gustavo Esquivel<sup>139</sup> nos dice que es: *“El proceso o Juicio de Lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.”*

Finalmente el Doctor Andrés Serra Rojas, menciona: *“El procedimiento de lesividad en la doctrina administrativa es un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al Fisco.”* <sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> DROMI, José Roberto comentado por Gustavo Esquivel V. en. *“El Juicio de Lesividad y otros estudios”*, Editorial Porrúa, México, 2002. Pág., 66.

<sup>139</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Op. Cit. Pág. 67.

<sup>140</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso. Op. Cit. Pág. 831.

De los anteriores estudios de diversos doctrinarios, en los que nos hemos apoyado podemos concluir que: el Juicio de Lesividad opera como un procedimiento contencioso administrativo especial que tiene a su favor la autoridad administrativa en contra de los gobernados, con la finalidad de que se nulifique o modifique un acto o resolución emitida por la autoridad administrativa en el que se otorgaron beneficios o erróneamente se concedieron derechos ilegalmente a un particular y que son lesivos a la Administración Pública Federal, esto se hace con el efecto de garantizar que exista igualdad jurídica entre los sujetos de la relación jurídico Procesal.

En segundo lugar y por lo que hace a la jurisprudencia está ha establecido el siguiente criterio:

**Registro No.** 179279

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Febrero de 2005

Página: 1711

Tesis: I.7o.A.352 A

---

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**LESIVIDAD. A TRAVÉS DEL EJERCICIO DE ESTA ACCIÓN LA AUTORIDAD PUEDE OBTENER LA MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE DERECHOS OTORGADOS A UN PARTICULAR POR UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.** *La denominada por la doctrina "acción de lesividad", competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está prevista en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación y parte del supuesto fundamental de que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo pueden ser modificadas o revocadas por un órgano jurisdiccional; ello porque, primeramente, debe prevalecer la certeza jurídica de que una determinación firme que ha creado una situación concreta favorable a un particular, no debe*

*ser revocada o desconocida unilateralmente por las autoridades fiscales, aun cuando se hubiere dictado contrariando las disposiciones legales aplicables al caso y, primordialmente, para dar cabal acatamiento a la garantía prevista por el artículo 14, segundo párrafo, constitucional, que dispone que nadie puede ser privado de un derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.* SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 4027/2004. Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo. 1o. de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo.

En este orden de ideas, y por lo que hace a esta Tesis, la Suprema Corte ha establecido que el Juicio de Lesividad es un medio por el cual la autoridad fiscal administrativa puede obtener la modificación o revocación de un acto que previamente haya emitido, y es por esto que se faculta a un órgano jurisdiccional como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que no se infrinja la garantía prevista por el artículo 14 Constitucional, además debemos resaltar que por lo que hace al fundamento del Juicio de Lesividad ahora es el 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

**Registro No.** 179192

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Febrero de 2005

Página: 1780

Tesis: I.7o.A.351 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**REVISIÓN FISCAL. ES EL MEDIO INSTITUIDO EN LA LEY PARA QUE LA AUTORIDAD IMPUGNE RESOLUCIONES DEFINITIVAS**

**ADVERSAS DICTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD).** *Los antecedentes históricos de los artículos 104, fracción I-B, constitucional y 248 del Código Fiscal de la Federación demuestran que dentro de la evolución del recurso de revisión se ha puesto de relieve la finalidad y alcances que este medio de defensa implica, principalmente, que fue instituido bajo la premisa fundamental de que las autoridades en los juicios contencioso administrativos no son titulares de garantías y, por tanto, no pueden ejercitar la acción de amparo; de suerte que si la administración actúa en el Juicio de Lesividad que establece el artículo 36 de la mencionada legislación secundaria, no lo hace como gobernado, sino precisamente como una autoridad y con ese carácter acude al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para obtener la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, es indudable que su condición de autoridad no varía, por más que en esta modalidad de proceso sea actor, y al encontrarse en desacuerdo con el fallo pronunciado en el juicio contencioso administrativo debe interponer el recurso de revisión que, como última alternativa de control de legalidad, instituye el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, sometiendo así la controversia al conocimiento y competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.* SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 4027/2004. Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo. 10. de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo.

En la anterior Tesis Jurisprudencial, se señala que la autoridad administrativa, que tiene como medio de defensa el Juicio de Lesividad de carácter administrativo, al no ser titular de garantías como recurso ante la inconformidad sólo tendrá el de revisión y como lo indica la Tesis, la condición de autoridad no varía, en esencia no deja de ser la autoridad la que esta inconforme con su propio actuar, por lo que la ley atendiendo al principio de igualdad y equidad, le concede a la autoridad un medio de defensa judicial para poder combatir dichas determinaciones que considere adversas o ilegales.

#### 4.3 MARCO JURÍDICO DEL JUICIO DE LESIVIDAD Y SU FUNDAMENTO.

Por lo que se refiere al marco jurídico del Juicio de Lesividad, y ateniéndonos a los requisitos de legalidad que señala nuestra Carta Magna tenemos que recordar que el Juicio de Lesividad no se encuentra establecido como tal en legislación alguna, sin embargo y en atención de que el Juicio de Lesividad forma parte del juicio contencioso administrativo como un juicio especial tenemos a bien señalar como fundamento de ambos procedimientos el siguiente:

De conformidad con el artículo 73 Constitucional, que señala lo siguiente:

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

...

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

Dicha fracción de manera general hace referencia a cualquier tipo de controversia que involucre tanto a la Administración Pública Federal como a los particulares, y en virtud de que el Juicio de Lesividad involucra a estos individuos, cumple con lo escrito en el citado artículo constitucional, por lo que hemos de considerarlo como base de su fundamento legal.

Por otro lado y en atención a que las bases de nuestro sistema tributario, también se rige por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, que estipula lo siguiente:

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

El Código Fiscal de la Federación contempla a nivel Federal, el fundamento del Juicio de Lesividad a través del cual faculta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para modificar las resoluciones favorables a los particulares, cumpliendo con el principio de certeza jurídica, según lo dispuesto en el artículo 14 constitucional que preceptúa el que nadie puede ser privado de un derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación se busca garantizar la actuación de la autoridad fiscal, para que ésta no elimine de manera arbitraria los derechos que le corresponden a los contribuyentes y en consecuencia la resolución administrativa que hubiese sido previamente dictada en menoscabo del orden jurídico, respaldando el sentido de seguridad y certidumbre jurídica de los gobernados evitando que las propias autoridades revoquen resoluciones favorables a los particulares, forzándolos a que si es su deseo impugnar una resolución que emitieron esta se resuelva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que reviste las características y facultades legales para resolver respecto a la legalidad del acto en cuestión, propiciando a un clima de justicia jurídica.

Es por esto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>141</sup> al conocer y resolver el Juicio de Lesividad, tiene en sus manos la responsabilidad de garantizar la legalidad de todo acto administrativo, emitiendo la nulidad de un acto administrativo, o bien modificándolo o confirmándolo y para tal efecto debe atenerse a lo que señala el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estableciendo en el antepenúltimo párrafo de dicho artículo lo siguiente:

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

...

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

---

<sup>141</sup> Revista de Consulta Fiscal, *PUNTOS FINOS*, Do Fiscal editores, núm. 103, México, 2006 Págs.7-10.

Este artículo, indica la competencia material del Tribunal por lo que únicamente le corresponde interponer el Juicio de Lesividad a la autoridad administrativa que emitió la resolución favorable o benéfica al particular, en este sentido si alguna autoridad diferente a la que emitió la resolución optara por impugnarla; está autoridad al carecer de legitimación activa en el juicio citado, provocaría que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolviese sobreseyendo el Juicio de Lesividad, ya que la demanda al presentarse por quien no tiene la titularidad del derecho que se cuestiona será nula de todo derecho y por eso se sobresee.

Otro punto es, la publicación de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>142</sup>, la cual sustituye y deroga el Capítulo VI llamado Del Juicio Contencioso Administrativo correspondiente al Código Fiscal de la Federación; dicha ley contempla al Juicio de Lesividad, en términos de la fracción III del artículo 13, vigente a partir del 1º de enero de 2006, estableciendo como término para demandar la nulidad de la resolución favorable al particular, cinco años contados a partir del día siguiente a la fecha en que ésta se haya emitido, tal y como se transcribe a continuación:

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

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

Este precepto es el fundamento jurídico, que de manera específica hace referencia al Juicio de Lesividad y se encarga de el término procesal que se estima analizar en el

<sup>142</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005.

presente capítulo, relativo al Juicio de Lesividad, el cual hace un análisis para determinar si existe inequidad procesal, así como los elementos que la conforman.

Ahora bien, consideramos que este precepto contiene una serie de irregularidades procesales pues a pesar de que su finalidad es garantizar como antes lo referimos la igualdad procesal; no lo logra dado que viola una parte fundamental en el derecho cuando se contraponen intereses entre dos partes de una relación procesal que como sujetos de derecho deben sustentar la igualdad jurídica tanto cuantitativa como cualitativamente; al ser sujetos a juicio ante un tercero que es el órgano de autoridad, encargado de la procuración de justicia; así como la equidad; puesto que existe inequidad procesal ya que el plazo antes señalado genera inseguridad e incertidumbre jurídica a los particulares, ya que estos no pueden saber el momento preciso en que la autoridad optara por impugnar una resolución que anteriormente ya había acusado favorable para estos.

#### **4.3.1 PROCEDENCIA DEL JUICIO DE LESIVIDAD.**

Con respecto a los presupuestos por los que puede proceder el Juicio de Lesividad, y en relación con el juicio de nulidad; el Juicio de Lesividad contempla la existencia de elementos que garantizan su procedencia. En este sentido los motivos que dan razón a la procedencia de un Juicio de Lesividad se relacionan directamente con los actos administrativos por ser estos los que generan su origen, pues es la autoridad la que los emite, y como los actos son realizados por seres humanos es factible que estos cometan errores, mismos que pueden ocasionar doble incertidumbre, tanto para el fisco como para el particular y por ende generar beneficios ilegales a los particulares, transgrediendo el interés de la Administración Pública Federal y en consecuencia lesionando el interés público.

**Registro No.** 178899

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Marzo de 2005

Página: 1225

Tesis: I.7o.A.350 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RESOLUCIONES FAVORABLES A UN PARTICULAR. LA AUTORIDAD QUE DEMANDE SU NULIDAD NO ACTÚA COMO GOBERNADO EN EL JUICIO DE LESIVIDAD Y, POR TANTO, NO ES TITULAR DE GARANTÍAS.** *En términos de lo establecido por los artículos 1o., primer párrafo, 103 y 107, fracciones III, inciso a), V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo directo, competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, es una acción que permite a los gobernados combatir laudos, sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a un juicio, ya sea por violaciones cometidas durante la sustanciación del procedimiento, o en la sentencia misma. La condición de que con un acto de autoridad se afecten garantías resulta ser un presupuesto indiscutible para ejercer este medio de control, no sólo porque esa, precisamente, es la finalidad que llevó al Constituyente a incorporarlo al Texto Supremo sino, además, porque sólo aquellos que gozan de tales prerrogativas pueden invocar su desconocimiento; por tanto, si son las autoridades a las que la Constitución obliga a respetar tales derechos públicos subjetivos no pueden, a su vez, invocar desconocimiento de algo que no se les otorgó ni mucho menos hacer uso del instrumento creado para evitar, precisamente, que ella misma, en el ejercicio de sus potestades públicas, los atropelle. En este orden de cosas, si en términos del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, una autoridad demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular y obtiene un fallo adverso a sus intereses, esta determinación podrá ser combatida a través del recurso instituido en la norma para esos efectos, y no a través de la acción constitucional de garantías.*

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 4027/2004. Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo. 1o. de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo.

Retomando la idea de la procedencia del Juicio de Lesividad, podemos decir que se debe en gran parte a resoluciones favorables que pronuncia la autoridad administrativa; en ese sentido es importante conocer a que nos referimos cuando hablamos de una resolución favorable a un particular, ya que de la misma tenemos una breve idea cuando está es no favorable ya que son las que normalmente combaten los particulares mediante el juicio de nulidad; situación que es del todo correcta pues garantiza la aplicación concreta de los actos que emite la autoridad.

#### 4.3.2 LA RESOLUCIÓN FAVORABLE A UN PARTICULAR.

Por lo que respecta al catedrático Hugo Carrasco Iriarte señala *“Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrá modificarlas el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.”*<sup>143</sup> Antes que nada debemos determinar que existe resolución favorable a un particular cuando la autoridad administrativa emite una resolución mediante la cual respalda de manera certera un pronunciamiento de carácter administrativo a favor del particular, sin embargo y con la finalidad de que la autoridad no viole el principio de Seguridad Jurídica se determina que sólo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo es el que puede modificar una resolución que es lesiva al interés fiscal.

Y en atención a este criterio se presenta la siguiente Tesis:

**Registro No.** 179279

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Febrero de 2005

Página: 1711

Tesis: I.7o.A.352 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

<sup>143</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Op. Cit. Pág. 131.

**LESIVIDAD. A TRAVÉS DEL EJERCICIO DE ESTA ACCIÓN LA AUTORIDAD PUEDE OBTENER LA MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE DERECHOS OTORGADOS A UN PARTICULAR POR UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.** *La denominada por la doctrina "acción de lesividad", competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está prevista en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación y parte del supuesto fundamental de que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo pueden ser modificadas o revocadas por un órgano jurisdiccional; ello porque, primeramente, debe prevalecer la certeza jurídica de que una determinación firme que ha creado una situación concreta favorable a un particular, no debe ser revocada o desconocida unilateralmente por las autoridades fiscales, aun cuando se hubiere dictado contrariando las disposiciones legales aplicables al caso y, primordialmente, para dar cabal acatamiento a la garantía prevista por el artículo 14, segundo párrafo, constitucional, que dispone que nadie puede ser privado de un derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 4027/2004. Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo.*

1o. de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo.

En cuanto a la anterior Tesis y atendiendo a la distinción que señala el Licenciado Emilio Margáin Manautou<sup>144</sup> por lo que hace a los términos “modificadas o revocadas” por modificar se entiende transformar o cambiar la forma o sustancia de una cosa; mientras que revocar significa dejar sin efecto algo, un mandato o una resolución. De lo cual se desprende que el primer concepto hace alusión a que el acto permanece aunque cambia, y por lo que respecta a revocar se considera la ausencia del acto por haberse dejado insubsistente.

---

<sup>144</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad”, Op. Cit. Pág. 499.

Finalmente, y en atención a que la doctrina es unánime en aceptar que la Administración, al igual que los particulares deben tener a su alcance medios o recursos legales para acudir ante los tribunales establecidos a solicitar la nulificación de sus propias resoluciones<sup>145</sup>, no ponemos en duda la garantía que debe tener el Estado para hacerlos efectivos y con ello evitar la pérdida de fondos necesarios para solventar los gastos de la federación, así como utilizar dichos medios con el fin de subsanar errores o resolver omisiones en las resoluciones pero lo que si se debe considerar imprescindible es que existan causas que lo justifiquen y que basten para que tampoco se viole el derecho de los ciudadanos.

Además, se busca evitar que las autoridades fiscales de manera arbitraria eliminen los derechos que han sido concedidos a los contribuyentes mediante una resolución administrativa previamente dictada, en quebranto de la seguridad y permanencia que debe garantizar el orden jurídico propiciando un ambiente de seguridad armonía y certeza jurídica.

#### 4.3.3 TÉRMINO PARA DEMANDAR EL JUICIO DE LESIVIDAD.

En relación con el término que tiene la autoridad para demandar la lesividad de una resolución favorable a un particular, de conformidad con la fracción III del artículo 13 de la Nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala:

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

...

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

---

<sup>145</sup> MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. "De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad", *Ibidem*. Pág. 489.

*particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.*

Es claro que el Juicio de Lesividad es la única forma para nulificar las resoluciones favorables que causan perjuicio al Estado; en este sentido, el Juicio de Lesividad contempla un plazo de cinco años, el cual podríamos aseverar de manera precipitada que consiste en algo paradójico en relación con el juicio de nulidad que interpone el particular en contra de un acto administrativo de la autoridad, pues la legislación le concede un término de cuarenta y cinco días; tal condición genera inequidad en cuanto a los términos procesales que existen entre un juicio y otro, sin embargo existe una razón de ser, la cual la hace notar el Licenciado Emilio Margáin Manautou al señalar: *“Si las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente, según el caso, que señala el artículo 67 del Código, es pues correcto que el plazo que las autoridades tienen para presentar la demanda sea dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que es emitida la resolución, cuando se solicita la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular...”*<sup>146</sup>

Reforzando los anteriores conceptos destaca la siguiente Tesis:

**Registro No.** 189681

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIII, Mayo de 2001

Página: 456

Tesis: 2a. XLVIII/2001

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

---

<sup>146</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *“De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad”*, *Ibidem*. Pág. 492-493.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.** *Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación otorgue a la autoridad fiscal un término de cinco años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente*

*cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptivo de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.* Amparo en revisión 873/2000. Arbomex, S.A. de C.V. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Juan Dfáz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Sin embargo este no es el punto más criticado; ya que podría alegarse un sin número de cosas, como que por tratarse de un juicio contencioso administrativo con características especiales, se maneja un término preferente y distinto; y en este sentido debemos recordar que el interés de la autoridad fiscal pasa por encima de los intereses de los gobernados, premisa que tiene su razón de ser pues la federación en realidad necesita proteger el interés fiscal, ya que mediante este se beneficia la colectividad, y los intereses de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, creemos que el término de cinco años que se conceden para entablar un Juicio de Lesividad por parte de la autoridad en contra del particular provoca inseguridad jurídica a los particulares toda vez que debe existir un tiempo prudente para que el particular reciba el acto de molestia y este no se prolongue en el tiempo de manera excesiva y sin ninguna garantía para su defensa, por lo que la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se debe criticar de violatorio a los principios de certeza y certidumbre jurídicas, pues lo que se presume de su lectura es que la acción de lesividad se puede prolongar a lo largo del tiempo para que no caduque la acción de la autoridad administrativa para impugnar la resolución favorable al particular, ya que puede ser llevada seis, diez, quince años, después de haber sido dictada por estimarse violatoria de la ley que respaldó su emisión y que se halla en vigor<sup>147</sup>.

De lo anterior el Licenciado Emilio Margáin Manautou también estima: *“Estamos frente a un medio de defensa de la autoridad que nunca se extingue, por estar siempre en término, lo cual choca con la firmeza de los actos de la administración pública e introduce*

---

<sup>147</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad”, *Ibidem*. Pág. 494.

*la incertidumbre*".<sup>148</sup> Además, otro de los principales puntos relacionados con la legalidad del acto se da en el sentido de que los particulares al no ser peritos en derecho difícilmente pueden comprender que una resolución dictada favorablemente y en su beneficio, sea combatida, toda vez que se presume existe ilegalidad además de generar como consecuencias fiscales que no importa el tiempo que halla pasado pues ha generado efectos de tracto sucesivo y por ende debe ser revocada retrotrayéndose a los cinco años inmediatos a la resolución.

Por otro lado, en el caso de una consulta que realice el particular al gobernado como lo faculta la ley en donde manifieste que si determinada operación o ingreso está exceptuada del pago de algún impuesto, resolviendo la autoridad erróneamente que si, emitiendo una resolución a su favor, a partir de ese momento se estará en presencia de un acto de tracto sucesivo, y al percatarse del error de la autoridad, ésta impugnara la lesividad de dicha resolución pudiendo pasar 10 años y determinándole un crédito fiscal a la demandada<sup>149</sup>. De esta manera sería incongruente que un contribuyente cumpliendo con el derecho subjetivo que le fue concedido mediante una resolución administrativa, no pueda tener certidumbre respecto a su aplicación y se acuse de que puede estar viciado desde su origen, y obviamente genere incertidumbre jurídica.

La siguiente Tesis nos muestra el criterio de la Corte en ese sentido:

**Registro No.** 195754

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Agosto de 1998

Página: 502

Tesis: 2a. CV/98

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

<sup>148</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. "*De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad*", Ídem.

<sup>149</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. "*De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad*", Ídem.

**CONSULTA FISCAL. LA RESOLUCIÓN FAVORABLE DE LA AUTORIDAD VINCULA A ÉSTA.** *Si conforme a lo establecido en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, el administrado formula a la autoridad fiscal competente, en forma individual, una consulta sobre determinados aspectos imperantes en su realidad fiscal presente, no futura y probable y, paralelamente, la autoridad da respuesta a esa consulta, contestación que por razones de congruencia, debe referirse a la situación del solicitante en el momento en que éste realizó la petición y que de ser favorable al particular, vincula a la autoridad.* Amparo en revisión 1150/98. Banco del Atlántico, S.A., Institución de Banca Múltiple, integrante del Grupo Financiero GBM Atlántico. 12 de junio de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Además debemos señalar, que en el supuesto de que la autoridad al impugnar mediante el Juicio de Lesividad la resolución que beneficia al particular y de la que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad, por reconocer algún vicio o error de dicha situación, en ese momento le causa al particular un daño desorbitado en su patrimonio, ya que el resultado sería determinar que el particular ante un error ó indebida aplicación del derecho por parte de la autoridad, este tenga que corregir su situación fiscal por el incumplimiento de disposiciones fiscales de diversos ejercicios; debiendo pagar las contribuciones omitidas o bien reintegrar las sumas que le hubiesen sido entregadas y que muy posiblemente ya eroga destinándolo a su bienestar, no obstante que la autoridad administrativa lo faculto mediante la emisión de una resolución favorable.

Por lo que hace a los términos legales, estos deben ser justificados con la finalidad de respetar las garantías de seguridad y certeza jurídica que contemplan los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que el plazo de cinco años que se conceden para interponer el Juicio de Lesividad vulnera dichas garantías y genera irregularidades; ya que no existe equidad o bien igualdad procesal con respecto al término que confiere la ley al contribuyente, y si desea impugnar una resolución que no le sea favorable tendrá un termino de cuarenta y cinco días, por lo que consideramos que no hay razones que

confirman la extraordinaria incompatibilidad de tiempo que se le da a cada parte dentro del procedimiento contencioso administrativo.

De lo anteriormente establecido, consideramos que sería prudente que la autoridad fiscal mejorara sus métodos al momento de realizar sus facultades, o bien determinar algún crédito fiscal con la intención de prever errores, así como que las sus resoluciones sean ajustadas a la ley, para evitar eventualidades a los contribuyentes después de cinco años, y que no se presenten actos de molestia que como hemos visto pueden menoscabar la economía del particular.

En atención a lo desarrollado en el presente Título, consideramos que atendiendo a los diversos fundamentos y motivos por los que la autoridad fiscal goza de un término mayor para impugnar la nulidad de uno de sus actos, mediante el Juicio de Lesividad, no menos cierto es que éste debe ser prudente y respetuoso de las garantías individuales de los gobernados, en virtud de que el plazo de cinco años es excesivo y violenta lo previsto en el artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación no es puntual respecto a las resultados de declararse la nulidad de una resolución favorable al particular, y peor aún no precisa el momento procesal al que se deben nulificar las actuaciones, ya que puede ser al momento en que las autoridades interpusieron la demanda o bien cuando se emitió la resolución, situación que provoca incertidumbre para el contribuyente infringiendo su garantía de seguridad jurídica.

Asimismo, y ahondando en las consecuencias de éste juicio, no se precisan las obligaciones que tendría el contribuyente bajo la suposición de que la resolución que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fuera desfavorable para este, teniendo como resultado posiblemente corregir su condición fiscal obligándose a presentar declaraciones complementarias y pagar de ser necesario los impuestos omitidos, lo que arbitrariamente quedaría en manos de la autoridad para determinar las consecuencias jurídicas para el particular.

Finalmente, consideramos que existe una inapropiada regulación en cuanto al juicio de lesividad, pues como hemos visto existen condiciones por las cuales se puede perjudicar

al contribuyente, ante una aplicación errónea de la ley, o bien por los vacíos legales que tiene dicho juicio que provocan inequidad y que no les da garantía, ni certeza jurídica a los contribuyentes respecto a su situación fiscal durante el plazo de cinco años, así como incertidumbre respecto a la situación que se presente en el término de cinco años, y las consecuencias jurídicas de un juicio en su contra.

#### 4.3.4 LAS PARTES EN EL JUICIO DE LESIVIDAD<sup>150</sup>

Las partes en cualquier relación jurídica son de especial importancia, ya que son estas las que conforman todo proceso entre ellas tenemos a una parte actora que tiene una acción ó pretensión en contra de una parte demandada la cual va a oponer sus excepciones respecto de la litis o problema en cuestión; e inclusive puede reconvenir y otra de las partes que puede presentarse es el tercero que coadyuva con alguna de estas, además en todo proceso existe un órgano encargado de decir y hacer valer el derecho y en este caso es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tiene a su cargo en el Juicio de Lesividad de declarar la nulidad de la resolución emitida por la autoridad administrativa o bien confirmar o modificarla.

- a) Parte Actora. La parte actora en el Juicio de Lesividad, es la autoridad administrativa encargada de ejercitar la acción de lesividad ya que pretende obtener la anulación de una resolución administrativa favorable a un administrado, y lo hace mediante la presunción de que fue emitida ilegalmente la resolución que beneficia al particular y por lo tanto no está apegada a la ley según el caso concreto ya sea por que no tenía competencia el funcionario que la emitió o bien que existieron vicios en la forma; etc.
- b) El demandado. La parte demandada en el Juicio de Lesividad lo es el contribuyente o administrado a quien favorece la resolución y que de conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso y Administrativo fracción II, inciso b);

---

<sup>150</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. Op. Cit. Pág. 78-79.

el cual señala que en el juicio contencioso administrativo el particular tendrá ese carácter cuando le favorezca una resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa y el artículo 14 fracción III de dicha ley señala que la demanda deberá indicar el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

- c) Tercero. Que es el que comparece al Juicio de Lesividad con esa calidad, bien puede llamársele tercero interesado o coadyuvante, pues el artículo 3 de la citada ley en la fracción III indica que lo será el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante de lo que se deduce que estará interesado en que se confirme la validez y legalidad de la resolución favorable al particular.

En conclusión y toda vez que el Juicio de Lesividad como es un juicio especial en el contencioso administrativo, tenemos que precisar que en todo tipo de juicio, los entes que generan la actividad procesal son las partes involucradas en la litis, pues es tarea de ellas impulsar todo a favor de sus intereses, por eso creemos que es importante exista un equilibrio y se genere un entorno de equidad e igualdad procesal; ya que ambas por el hecho de someterse ante la decisión de la autoridad en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen la misma condición ya que está sujeto su dicho a la interpretación de la autoridad, la cual debe emitir conforme a derecho una resolución que de certeza jurídica y garantía a las partes en el proceso.

#### **4.4 RELACIÓN ENTRE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL JUICIO DE LESIVIDAD.**

Antes de iniciar el estudio de la relación que existe entre el juicio contencioso administrativo y el de lesividad consideramos pertinente tener en cuenta lo que dice el maestro Emilio Margáin Manautou en relación con la breve explicación que hace del juicio contencioso administrativo; y nos dice: *“En México siguiendo la tendencia anglonorteamericana, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la*

*competencia, en primera instancia, del tribunal administrativo de anulación que en materia federal existe y que es, a partir del 1º de enero de 2001, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación.*<sup>151</sup>

En este sentido debemos atender a que el juicio contencioso administrativo se rige respetando el principio constitucional referente a la división de poderes que consagra el artículo 49, los cuales son Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por el cual cada poder de la Unión está dotado de Autonomía, y no se pueden reunir dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación. Ello se hace con la finalidad de equilibrar los tres niveles de poder de la Federación, procurando no vulnerar la libertad de los gobernados y lesionar las garantías de seguridad jurídica al no concentrarse todo el poder del gobierno en un solo ente. Además, el Licenciado Emilio Margáin Manautou, hace una importante distinción al decir que: *“...en México, el contencioso administrativo federal o local de plena jurisdicción, se ventila ante los tribunales judiciales federales y el contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad, en materia federal o local, ante el TFJFA o ante los tribunales locales de lo contencioso administrativo respectivamente.*<sup>152</sup> Es decir, la última palabra en cuestión de constitucionalidad la tiene el Poder Judicial de la Federación, lo que es una garantía tanto para la autoridad como para los particulares.

#### 4.5 VIOLACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Por lo que respecta al presente Título, este se basa en el estudio de la inconstitucionalidad del término mediante el que la ley faculta a la autoridad para interponer el Juicio de Lesividad. Tenemos como intención primordial exponer una serie de argumentos y afirmaciones que demuestran que el Juicio de Lesividad, requiere de modificaciones, que garanticen la certeza, igualdad y equidad jurídica procesal.

Se entiende por garantías individuales, el resultado del desarrollo histórico por la necesidad de proteger los derechos fundamentales con que cuenta el hombre y que de acuerdo con el Licenciado Ignacio Burgoa su principal antecedente es un documento elaborado en Francia denominado *“Declaración de los Derechos del Hombre y del*

<sup>151</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *“De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad”*, Op Cit. Pág. 2.

<sup>152</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *“De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad”*, Ibidem. Págs. 2-3.

*Ciudadano de 1789, ideario de la revolución francesa*<sup>153</sup> teniendo al individuo como el objeto único de la protección del Estado.

De acuerdo con el Licenciado José R. Padilla<sup>154</sup> nos dice que las garantías individuales se encuentran consagradas en nuestra Carta Magna, en los primeros 29 artículos, mas la fracción IV del 31, 117, 118, 123 de la Constitución.

Por lo que respecta a las garantías individuales *la doctrina permite clasificar en 5 grupos a las garantías individuales las cuales son de seguridad jurídica, de igualdad, de libertad, sociales y de propiedad*<sup>155</sup>. Sin embargo para el presente estudio únicamente estudiaremos las garantías de seguridad jurídica e Igualdad. En consecuencia hablaremos de los principios constitucionales y doctrinales que deben normar la vida jurídica del hombre y su entorno estas garantías anteriormente referidas son las de:

#### 4.5.1 SEGURIDAD JURÍDICA

Hablamos de la garantía de Seguridad Jurídica, cuando hacemos alusión a la certeza que implica cualquier ordenamiento jurídico, en efecto *“la seguridad jurídica es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.”*<sup>156</sup>

De esta manera la garantía de seguridad jurídica radica en procurar que la certeza jurídica sea eficaz, es decir que se aplique; además debemos añadir que para el Licenciado Burgoa las garantías de seguridad jurídica son el *“...conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad*

<sup>153</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *“Las garantías Individuales”*, 34° Ed., Editorial Porrúa, México, 2002, Pág. 92.

<sup>154</sup> PADILLA, R. José. Op. Cit.. Pág. Introducción IX.

<sup>155</sup> Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Las Garantías Individuales Parte General”, Colección Garantías Individuales, México, 2004, Pág. 77.

<sup>156</sup> Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Las Garantías de Seguridad Jurídica” Colección Garantías Individuales, México, 2004, Pág. 9-10.

*estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos.*"<sup>157</sup>

Las garantías de seguridad jurídica avalan la prohibición para las autoridades de vulnerar mediante actos de autoridad a los particulares, ya que les exige que estos actos cumplan con los requisitos que contempla la ley, lo que provoca subsista la seguridad jurídica ya que así el gobernado tiene cuando menos el derecho de verificar si se concede la anulación del acto a su favor este sea apegado totalmente a derecho pues el gobernado es vulnerable en dicha relación de subordinación con respecto a la autoridad, motivando ello no existan los excesos de poder de las autoridades y no impongan actos arbitrarios, consolidando el Estado de derecho.

La finalidad de las garantías de seguridad jurídica es que las autoridades no incurran en arbitrariedades al aplicar el orden jurídico a los individuos, para mayor abundancia en el tema, los artículos que garantizan principalmente la seguridad jurídica para nuestro estudio son el 14 y 16 constitucionales, ya que salvaguardan los intereses fundamentales de los gobernados como lo son los de dignidad y libertad.

La importancia y trascendencia de los artículos 14 y 16 constitucionales es Fundamental por que principalmente estos preceptos en esencia contemplan la garantía de legalidad ya que de ellos parte la garantía para preservar el Estado de Derecho; pues aseguran un sistema jurídico equitativo.

En atención a lo que dice el maestro Carlos Arellano García<sup>158</sup> el segundo párrafo del artículo 14 constitucional consagra principalmente dos garantías como lo son la de audiencia y la de legalidad. Y dicho texto señala: "*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 tal interpretación el maestro señala que la autoridad estatal tiene prohibido restringirle a los gobernados dichos privilegios, ya que dichos bienes están jurídicamente tutelados por nuestra Ley Suprema.

---

<sup>157</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Op. Cit. Pág. 504.

<sup>158</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit. Pág.49.

Ahora bien, en atención a que el Juicio de Lesividad, es un proceso, ineludible es el hecho de que deba observar este lineamiento constitucional. La garantía de audiencia de acuerdo con el Licenciado Ignacio Burgoa, se integra *“...mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.”*<sup>159</sup>

Atendiendo a lo anterior, el gobernado cuenta con un sistema jurídico que protege tanto los bienes jurídicos del individuo como sus derechos y todos aquellos elementos integrantes de la esfera jurídica. En el caso particular del Juicio de Lesividad, será la impugnación de una resolución favorable a dicho particular, la que originará la situación de hecho y de derecho que provocará la actualización de la garantía de audiencia por la que el gobernado busque la protección y legalidad de dicho precepto como es la garantía de audiencia y todos los elementos que la conforman.

Otro de los elementos que conforman la legalidad de un acto de autoridad y que se debe tomar en cuenta al emitirse cualquier acto de autoridad es la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad, se encuentran contemplados por el artículo 16 Constitucional y que consiste en que cualquier resolución que emita la autoridad administrativa deberá estar debidamente fundada y motivada; por lo que nos parecería inadmisibles que en virtud de que la autoridad ha emitido supuestamente una resolución con tales características, es decir supuestamente apegada a derecho, se manifieste que es lesiva al interés de la Administración Pública Federal, además de conceder un término tan amplio para que puede impugnar dichas resoluciones favorables.

Este principio de legalidad se encuentra consagrado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional y el cual versa de la siguiente manera: *“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...”* Por lo que respecta a esta situación de legalidad muchas veces los

---

<sup>159</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Op. Cit. Pág.537.

litigantes argumentan principalmente que se ha violentado este principio, y por lo mismo señalan que dicha resolución careció de fundamentación y motivación.

En conclusión, decimos que la seguridad jurídica es un fin del derecho, que busca que el orden social no sólo sea eficaz sino también apegado a derecho. Además, es también la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no sea modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente.

#### 4.5.2 IGUALDAD PROCESAL

La igualdad pertenece a una de las garantías individuales que a nivel constitucional tiene todo ser humano; y en este sentido el maestro Burgoa nos dice *“Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentran en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado.”*<sup>160</sup> Es de dejar en entredicho si existe igualdad en el momento en que se someten las partes en un Juicio de Lesividad; dado que la autoridad en el momento de impugnar una resolución favorable al gobernado, emitida por la misma y declarar que es lesivo a los intereses de la Administración Pública Federal bien sea por que se considera ilegal o bien por un error atenta con los intereses de la federación, procesalmente no tiene el mismo término que el particular al interponer un Juicio de Lesividad.

Como hemos visto en párrafos anteriores la igualdad es una garantía individual, que se traduce en una relación jurídica ya que por un lado existen los intereses del gobernado, y por el otro se encuentran los del estado y las autoridades, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos públicos que de dicho vínculo se derivan, los derechos fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables que permiten el desarrollo de los individuos en un ámbito tranquilo y seguro.

Existe otro principio que deriva del artículo 13 de la Constitución, mismo que dispone *“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.”*

---

<sup>160</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Ibidem. Pág.251.

*Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.*”

De la letra del texto constitucional al presente tema de estudio, consideramos que así como nadie puede ser juzgado por leyes privativas, tampoco nadie puede ser objeto de distinción por ninguna ley, por lo que sin lugar a dudas a razón de legalidad al someter al gobernado en una relación de igual a igual ante un juicio presuponemos que dichos sujetos deben tener los mismos derechos e igualdad de oportunidades.

Ahora bien y ahondando en el presente estudio por lo que respecta al Derecho Procesal, en virtud del cual es supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles encontramos que el principio de igualdad procesal se encuentra presente al citar textualmente:

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

Por la simple interpretación de este precepto y atendiendo a lo que expresa el Licenciado Burgoa al decirnos que la igualdad se refiere a la calidad o naturaleza de los derechos así como de las obligaciones que pertenecen a un estado específico y por otro lado la proporcionalidad que siempre supone igualdad, implica la aplicación de derechos y obligaciones según el punto de vista cuantitativo pertenecientes a una misma situación jurídica<sup>161</sup>. Por lo que respecta a la igualdad de calidad se presenta por aquel cúmulo de posibilidades en el ejercicio de la acción y de la defensa que tienen las partes. Por otra parte, cabe aclarar que el quebrantamiento de este principio no proviene de otorgar a un

---

<sup>161</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Ibidem. Pág.253.

litigante lo que se niega a otro, sino de no otorgar proporcionalmente las mismas posibilidades en el mismo sentido a las partes.

Ahondando más en cuanto a la igualdad que suponen las partes en el proceso el licenciado Burgoa nos dice “Conforme al principio de igualdad procesal, todos los sujetos que como partes intervienen en un procedimiento jurisdiccional, tienen los mismos derechos...”<sup>162</sup> Este principio es indiscutible ya que como en este mismo sentido refiere el licenciado Burgoa, ante una relación por la que el Estado toma el papel de parte en el proceso y así ante un órgano jurisdiccional son obligados a sujetarse a la resolución que está emita.

En conclusión y concediendo que el Estado y los gobernados son personas jurídicamente diferentes, por lo que existe una enorme brecha entre ambas personas consideramos que si bien por un lado la Administración Pública Federal tiene que velar por los intereses de la colectividad, y por otro lado los gobernados están protegidos mediante el poder de legalidad que les concede la Carta Magna como aval del pacto social, contemplando como hemos visto el principio de igualdad y más específicamente la igualdad procesal y la proporcionalidad a la que hacíamos referencia son situaciones que no deben pasar desapercibidas en la relación de ambos.

---

#### 4.5.3 EQUIDAD PROCESAL.

En relación con el término equidad, el diccionario Jurídico ESPASA nos indica que es la *“Técnica de aplicación de la ley a especiales situaciones.”* y continúa más adelante al señalar *“Como ha escrito CASTÁN TOBEÑAS, la equidad, a diferencia de la justicia, toma en cuenta un sentido humano que debe tener el Derecho, prevaleciendo, frente a las consideraciones normales y regulares, la circunstancia del caso concreto.”* Para finalmente concluir *“Siendo la equidad una de las expresiones del ideal de justicia informador del ordenamiento, y siendo ésta un ingrediente necesario del Derecho positivo, la equidad viene a formar parte de él.”*<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *Ibidem*. Pág.173.

<sup>163</sup> *“Diccionario Jurídico ESPASA”*, Op. Cit. Pág. 647.

De las anteriores afirmaciones tenemos que la equidad, se encuentra estrechamente ligada al idea de justicia, de ahí, la importancia de que al momento de que la Autoridad entre a un proceso, se le de un trato equitativo y justo con respecto a su contraparte que en la especie será un particular. En atención a este principio, se deberá dar un mismo trato a las partes, las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas.

Por lo que consideramos que es pertinente abordar otro punto de vista que es el relativo a las garantías de los hombres, es necesario precisar que debe buscarse la equidad entre la relación de ambos sujetos, pues en un Estado de Derecho como el nuestro, es necesario garantizarle a los gobernados la confianza en las instituciones es por esto que debe prevalecer la igualdad y seguridad jurídica para los mismos y principalmente la equidad procesal.

Cuando no existe equidad, hablamos de que existe desequilibrio procesal, es decir no se están tomando de manera adecuada los principios que garantizan una relación en la que prevalezca la idea de justicia, hablamos de idea de justicia por que consideramos que como se cita arriba la justicia es un ideal y en realidad no se presenta siempre como se desea por lo que se apoyo de mecanismos como la equidad, la igualdad y proporcionalidad para apegarse lo más posible a dicho ideal.

No conformes aún con las anteriores nociones de equidad y para mayor abundamiento el Licenciado Andrés Serra Rojas<sup>164</sup> menciona que existe un principio de equidad de Mayer y Berthélemy, el cual se funda *“en atemperar el rigor de la ley al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador no previo al dictar aquella (Pallares). La equidad es la propia justicia en su máxima expresión, una ley equitativa, se ha dicho es una ley justa”*. En este sentido, la equidad auxilia para la aplicación de la justicia, en virtud de que la justicia es un ideal, se aterriza mediante la equidad a través de la cual se buscar un equilibrio razonado entre las partes que la ley o disposición regula.

---

<sup>164</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Segundo Curso, Op. Cit. Pág. 865.

## PROPUESTA

Cuando iniciamos la investigación del presente trabajo, teníamos como objetivo realizar un estudio en relación a la inequidad del término procesal que se le concede a la Autoridad Administrativa en el Juicio de Lesividad, lo cual no sólo tenía como objetivo realizar una crítica, sino por el contrario contribuir a una solución de esta forma proponemos las siguientes consideraciones.

El presente trabajo tiene como finalidad aportar ideas que contribuyan al mejoramiento de nuestro ordenamiento jurídico ya que podemos afirmar que en el Derecho no está dicho todo aún, por lo que de esto desprendemos que ni somos conocedores del todo y poco a poco en base al estudio y las disciplinas de investigación conoceremos que lo que sabemos es muy poco.

Es por lo que en un concienzudo y modesto planteamiento en las siguientes líneas nos permitimos servirnos de los siguientes planteamientos, con la finalidad de que el presente trabajo se tome como un Análisis serio y de calidad.

Sabemos que todo estudio soporta diversas interpretaciones, asimismo para un planteamiento existen diversas respuestas; en atención a ello consideramos que las cosas se componen de un fondo y de una forma; por fondo entendemos la esencia de las cosas, su estructura y por forma la manera en que se encuentra representado.

En este orden de ideas, y atendiendo al Análisis de la Inequidad Jurídico Procesal del Juicio de Lesividad consideramos que el mismo tiene como fondo ser resultado de resoluciones favorables que emite una autoridad administrativa de manera errónea a favor de los contribuyentes y que se considera lesiva a la Administración Pública Federal.

Si bien es cierto, es importante garantizar que no se vulneren los intereses de la autoridad administrativa ya que la misma vela por el interés colectivo, se comprende que en algunos sectores de la administración la actividad administrativa se encuentra repleta de

trabajo, y por eso se podría justificar el término; no obstante ello y a manera de propuesta se sugiere someter a nuestras instituciones, dependencias Federales y en general a la Administración Pública Federal a programas de certificación en los cuales se revisen los procesos de trabajo, desempeño de eficiencia y calidad de las mismas, por que bien sabemos que donde existe competencia aumenta la calidad y mejora la forma de trabajo.

Con lo que se buscaría llegar a un estándar que se generalizara, maximizando el desempeño ya sea concediendo bonos o estímulos a las mismas y resolviendo de fondo la problemática que atañe a las Autoridades Fiscales Administrativas, además estos resultados contribuirían a terminar con el esquema burocrático que aún existe en algunas dependencias de gobierno, así como harían más fácil la implementación tecnológica en el gobierno.

Por otro lado y atendiendo a la forma, como ya demostramos existe inequidad, y por lo tanto se debe atender a que la idea de justicia es superior a todo ser humano e inclusive a toda institución jurídica, por ser un ideal que como hemos comprobado sólo se puede llegar al punto más cercano mediante mecanismos que nos auxilian como lo son una serie de principios entre los que destacan la igualdad, la certeza y seguridad jurídica entre otros.

Después de lo propuesto en la Tesis, consideramos que por lo que respecta al término procesal del denominado juicio de Lesividad inquieta la manera en que se ha manejado la inequidad procesal del mismo, es incuestionable que la fracción III del artículo 13 de la Nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso y Administrativo, en relación a los 5 años que se señalan para que la autoridad interponga el Juicio de Lesividad, se vulnera principios procesales y garantías, en consecuencia contraviene principios constitucionales como los de certeza y seguridad jurídica.

Por lo que proponemos que el término procesal antes indicado se reduzca a 4 años y con ello se pueda después homologar a un término de dos meses, una vez que las instituciones funcionen acorde a la calidad y eficacia que de las mismas se requiere y reclama.

CONCLUSIONES GENERALES:

Primera.- Es necesario para el fortalecimiento de toda forma de gobierno tener un régimen de recaudación eficiente, por lo cual se ha visto que desde la época prehispánica hasta la actualidad, monarcas, soberanos y gobernantes han realizado la actividad administrativa, generando efectos jurídicos inmediatos sobre los administrados para garantizar los fines del Estado; entre estas conductas las autoridades administrativas emiten resoluciones que favorecen los intereses del fisco, para acrecentar el poderío económico y social del Estado, es por lo que la Administración Pública Federal tiene como prioridad proteger el interés colectivo.

Segunda.- Por lo que respecta a nuestro régimen jurídico fiscal una de las prioridades es la recaudación tributaria, pues las contribuciones son aquellas aportaciones que fortalecen a los gobiernos ya que sustentan en gran parte el crecimiento y desarrollo del Estado, así como el desarrollo de la maquinaria administrativa para poder destinar los recursos a los diversos proyectos, gastos públicos y en general, todo lo que implica la Actividad Financiera del Estado, para ello, es necesario se cumplan con una serie de principios, los cuales en nuestra Carta Magna son regulados por el artículo 31 fracción IV.

Tercera.- Las resoluciones que emite la Autoridad Fiscal Administrativa son actos administrativos que dirimen situaciones concretas de los gobernados, mediante las cuales el Estado garantiza la actividad hacendaria, dichos actos deben estar revestidos de una serie de características para ser legales, y por lo tanto atender a una serie de elementos esenciales sin los cuales pierden su validez.

Cuarta.- En un Estado de Derecho el legislador al emitir leyes, debe procurar que se cumplan con los principios y formas que garanticen la equidad e igualdad procesal tanto cuantitativamente como cualitativamente, así como no se vulneren los principios de certeza y seguridad jurídicas, situación que no se da en el juicio de lesividad ya que existe inequidad entre las partes de manera cuantitativa y es que se contraponen dos intereses por un lado el de los particulares en su calidad de gobernados y por el otro el del fisco que vela por el interés

## ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD JURÍDICO PROCESAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MATERIA FISCAL

colectivo, y ante está disyuntiva la Administración ha optado por privilegiar los intereses inherentes a la colectividad.

Quinta.- La Justicia Administrativa en México tiene como institución rectora del Estado de Derecho al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano facultado para resolver las controversias que se suscitan entre la autoridad y el gobernado antes del juicio de garantías, fue creada para garantizar el Estado de Derecho, y no dejar en Estado de indefensión al gobernado o bien a la autoridad fiscal mediante el juicio de lesividad medio por el cual se reivindica el acto o resolución emitido por la misma a favor de un particular al lesionarse el Interés de la Administración Pública Federal.

Sexta.- El juicio de lesividad es una figura jurídica que no se encuentra denominada en la legislación mexicana como tal, en nuestro país se presenta a través de la jurisprudencia y doctrina, fuentes por las que hemos podido ahondar en el conocimiento del mismo, y tenemos que se presenta jurídicamente como un mecanismo por el cual la autoridad fiscal administrativa, puede solicitar la anulación de algún acto que se considera lesivo a la Administración Pública Federal, cuyas características principales consisten en ser un juicio especial, donde se involucra la existencia de un acto previo considerado lesivo a los intereses de la Administración Pública Federal, pudiendo resultar que se nulifique, modifique ó bien reconozca la validez del mismo.

Séptima.- El juicio de lesividad se define como un procedimiento contencioso administrativo especial mediante el cual la autoridad fiscal administrativa busca se nulifique o revoque una resolución que emitió favorablemente al particular y que la misma se considera ilegal y lesiva al interés de la Administración Pública Federal atendiendo a que erróneamente la emitió dicha autoridad, es por lo que se somete a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Octava.- El término legal que se le concede a la autoridad para incoar el juicio de lesividad es de cinco años teniendo en cuenta que la autoridad administrativa tiene mucha carga de trabajo, por el contrario y en contraposición a la parte demandada tiene un término de

## ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD JURÍDICO PROCESAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MATERIA FISCAL

cuarenta y cinco días para la defensa de sus intereses en relación a que prevalezca la resolución favorable, siendo este el detalle medular del presente estudio, ya que confirmamos que existe inequidad procesal en relación a los términos señalados por lo que hace al tiempo y además se vulneran las garantías de seguridad y certeza jurídicas.

Novena.- El artículo 13 fracción III de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo violenta las garantías de seguridad y certeza jurídica, así como los principios de equidad e igualdad procesal, además de resultar injustificado que el gobernado tenga que esperar cinco años para que una resolución administrativa que le fue favorable, pueda considerarse como definitiva.

Décima.- Existen otras consecuencias que se pueden suscitar en el juicio de lesividad además de que se violentan las garantías de seguridad y certidumbre jurídica en relación con el gobernado afectado por un juicio de lesividad, como lo son: que tenga que realizar los egresos propios de la asesoría, defensa, y demás gastos involucrados en su protección; situación que origina inestabilidad económica a los gobernados que se ven afectados por un juicio de lesividad.

Décima Primera.- La violación a los principios de equidad e igualdad procesal de las partes en dicho juicio es en relación a una valoración cuantitativa, ya que existe inequidad en el momento en que ambas partes acuden a juicio ya que la autoridad goza de un plazo de cinco años para interponer el juicio de lesividad en tanto que el demandado tiene un plazo de cuarenta y cinco días para su defensa, situación que también vulnera los principios fundamentales como son los de la justicia administrativa a través de los cuales se busca que el poder coactivo y soberano del Estado no dañe los intereses del gobernado.

Décima Segunda.- Como lo señalábamos en el Capítulo IV, la presunción de la validez de los actos o resoluciones administrativas no aplica para la generalidad del juicio contencioso administrativo; claro ejemplo de esto es el juicio de lesividad por el cual se debe expresar como excepción a dicha regla por ser la invalidez de una resolución que violenta a la Administración Pública Federal.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, 9° Ed., Editorial Porrúa, México, 1990.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. *“Cuestiones de Terminología Procesal”*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *“Teoría General del Proceso”*, 10° Ed., Editorial Porrúa, México, 2001.
- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. *“Tratado teórico Práctico de los Recursos Administrativos”*, 3° Ed., Editorial Porrúa, México, 1996.
- BURGOA ORIUELA, Ignacio. *“Las garantías Individuales”*, 34° Ed., Editorial Porrúa, México, 2002.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. *“Derecho Fiscal I”*, 2° Ed. Editores IURE, México, 2003.
- DE PINA VARA, Rafael. *“Diccionario de Derecho”*, 2° Ed. Editorial Porrúa, México, 1970.
- DE PINA VARA Rafael y José Castillo Larrañaga, *“Instituciones de Derecho Procesal Civil”*, 9° Ed., Editorial Porrúa, México, 1972.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. *“Principios de Derecho Tributario”*, Editorial Limusa, México, 1988.
- ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. *“El Juicio de Lesividad y otros estudios”*, Editorial Porrúa. México, 2002.
- GABINO FRAGA, Manuel. *“Derecho Administrativo”*, 38° Ed., Editorial Porrúa, México, 1998.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *“Introducción al Estudio del Derecho”*, 52° Ed., Editorial Porrúa, México, 2001.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. *“Derecho Procesal Civil”*, 6° Ed., Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1998.
- MARGADANT S., Guillermo Floris. *“Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”*, 12° Ed., Editorial Esfinge, México, 1995.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *“De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación”*, 11ª Ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

## ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD JURÍDICO PROCESAL DEL JUICIO DE LESIVIDAD EN MATERIA FISCAL

- MOTO SALAZAR, Efraín. *“Elementos de Derecho”*, 26° Ed., Editorial Porrúa, México 1980.
- OLIVERA TORO, Jorge. *“Manual de Derecho Administrativo”*, 4° Ed., Editorial Porrúa, México 1976.
- PADILLA, R. José. *“Garantías Individuales”*, Editorial Cárdenas Editor y distribuidor, México, 2000.
- PENICHE LÓPEZ, Edgardo. *“Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil”*, 27° Ed., Editorial Porrúa, México, 2002.
- RAMÍREZ GRONDA, Juan D. *“Diccionario Jurídico”*, 10° Ed., Editorial Heliasta, Argentina, 1988.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *“Derecho Fiscal”*, 2ª Ed., Editorial Oxford, México, 2004.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo. *“Derecho Tributario”*, México, 1988.
- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. *“Derecho Fiscal Mexicano”*. Tomo I, 12° Ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000.
- SERRA ROJAS, Andrés. *“Derecho Administrativo”*, 21° Ed. Primer curso., Editorial Porrúa, México, 2000.
- SERRA ROJAS, Andrés. *“Derecho Administrativo”*, 20° Ed. Segundo curso., Editorial Porrúa, México, 2000.
- VARGAS MENCHACA, José Manuel. *Manual para la elaboración de Tesis Profesionales*. Editorial UNAM, México, 1993.
- 

## ENSAYO.

- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“Las Garantías de Igualdad”*, Colección Garantías Individuales, México, 2004.

## HEMEROGRAFÍA.

- Revista de Consulta Fiscal, *PUNTOS FINOS*, Do Fiscal editores, 2da quincena, núm. 103, México, 2006. Págs. 7-10.

OBRAS DE CONSULTA.

*Diccionario Jurídico ESPASA*”, Nueva Edición totalmente actualizada, Editorial Espasa Calpe, S.A., España, 2002.

“*Enciclopedia de México*”, Tomo I, José Rogelio Álvarez, 3ª Ed., México, 1977.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Código Fiscal de la Federación.

INFORMÁTICAS.

---

Disco Compacto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2002.

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

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>.

<http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm>