

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

LICENCIATURA EN DERECHO

LA DISCREPANCIA ENTRE LOS PLAZOS PRESCRIPTIVOS DEL JUICIO DE NULIDAD Y EL JUICIO DE LESIVIDAD GENERAN UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN SU VERTIENTE DE PARIDAD PROCESAL.

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

HÉCTOR ZARAZÚA JIMÉNEZ

DIRIGIDA POR

DR. JAVIER RASCADO PÉREZ

CENTRO UNIVERSITARIO
QUERÉTARO, QRO.
ABRIL DE 2016

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

LICENCIATURA EN DERECHO

LA DISCREPANCIA ENTRE LOS PLAZOS PRESCRIPTIVOS DEL JUICIO DE NULIDAD Y EL JUICIO DE LESIVIDAD GENERAN UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN SU VERTIENTE DE PARIDAD PROCESAL

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

HÉCTOR ZARAZÚA JIMÉNEZ

DIRIGIDA POR

DR. JAVIER RASCADO PÉREZ

CENTRO UNIVERSITARIO
QUERÉTARO, QRO.
ABRIL DE 2016

A mi madre, por su cariño e incondicionalidad, guiándome siempre por el sendero de los valores y las virtudes que debe tener todo ser humano.

A mi padre, quien ha sido ejemplo de superación personal, de pasión y entrega a lo que se ama, de firmeza y rectitud.

A mi hermana, quien en los momentos difíciles se ha mantenido firme y me ha motivado a superarlos.

A ti, que me impulsas a mejorar en todos los aspectos de mi ser.

ÍNDICE

DEFINICIONES	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. JUICIO DE LESIVIDAD.....	12
I.1 ¿Qué es el juicio de lesividad?	12
I.2 Antecedentes del juicio de lesividad.....	14
I.3 Marco jurídico actual.....	17
CAPÍTULO II. JUICIO DE NULIDAD	20
II.1 ¿Qué es el juicio de nulidad?	20
II.2 Antecedentes del juicio de nulidad	20
II. 3 Marco jurídico actual.....	24
CAPÍTULO III. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS JUICIOS ANTERIORMENTE SEÑALADOS.....	28
CAPÍTULO IV. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL AL PRINCIPIO DE IGUALDAD DESDE LEGISLACIÓN DEL JUICIO DE LESIVIDAD.....	30
CAPÍTULO V. DERECHO COMPARADO.....	37
V.1 España.....	37
CAPÍTULO VI. CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONTRARIO AL PLANTEAMIENTO DEL TESISISTA	42
CAPÍTULO VII. PROPUESTA DE REFORMA	50
APÉNDICE.....	53
BIBLIOGRAFÍA	66

DEFINICIONES

CFF: Código Fiscal de la Federación.

LFPCA: Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

LPAE: Ley del Procedimiento Administrativo Español

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TFJFA: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

INTRODUCCIÓN

Dentro del Sistema Jurídico Mexicano, la materia Administrativa es la encargada de regular a la autoridad por cuanto ve a su estructura, sus actividades y su relación con los particulares.

El actuar de la autoridad se establece dentro de un plano de supra a subordinación para con los particulares, sin embargo esta situación muta en el momento de encontrarse dentro de un proceso contencioso administrativo ya que la autoridad y el particular se someten al imperio del juez ante el que se ventila el proceso y, consecuentemente, se encuentran en un plano de igualdad.

Al analizar el proceso de lesividad, encontramos que el plazo prescriptivo para que la autoridad inicie o accione dicho proceso es de 5 años contados a partir de que se emite la resolución favorable al particular o, si el acto es de tracto sucesivo, se podrán reclamar los 5 años anteriores al momento de presentar la demanda.

Señalado lo anterior, es que en opinión del tesista se considera que hay una franca violación al derecho de igualdad o paridad en su vertiente procesal ya que el juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad, que es la figura con la que cuenta el particular para anular o modificar un acto administrativo que lesione su esfera jurídica, se encuentra regulada con un plazo diametralmente inferior al plazo con el que cuenta la autoridad, como se demostrará en el desarrollo del presente estudio.

Así las cosas, el juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad en el que el plazo con el que cuenta el particular para demandar la nulidad de un acto administrativo es de 30 días, según lo señalado en las fracciones I y II del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, situación que no tiene razón, ni fundamento, ni motivo para ser inferior a los 5 años que la fracción III del mismo artículo señala. Precizando desde este

momento que la presente tesis solo versara por cuanto ve a la legislación federal.

Si bien son dos procesos diversos por cuanto ve a la parte actora dentro de cada uno, resultan idénticos en cuanto a estructura, principios que los rigen, finalidad (en donde si bien se pretende la nulidad en uno y la revocación en otro, la consecuencia en ultima instancia es la inexistencia del acto) y, procedimientos, de ello se considera que no existe motivo por el cual sea correcto que estén establecidos diversos plazos para promover el proceso, atendiendo a quien sea que lo accione.

Corresponde analizar cada uno de los dos diversos procesos a efecto de realizar una comparación entre ellos, puntualizar las convergencias y divergencias que se encuentren y así ofrecer una propuesta de reforma.

La finalidad de esta tesis es demostrar la violación al derecho de igualdad en su vertiente procesal que, como se verá más adelante, se realiza desde la legislación regulatoria del proceso de lesividad.

El objetivo del presente trabajo no es realizar una crítica al proceso de lesividad por sí mismo, sino realizar un comparativo entre los procesos de lesividad y nulidad, a efecto de demostrar la violación al principio de igualdad en su vertiente procesal, sin embargo el tesista considera mandatorio mencionar que el proceso de lesividad es altamente riesgoso ya que fácilmente puede ser desvirtuado de su finalidad y ser utilizado como un medio de presión de la autoridad contra el gobernado. A su vez, es imperante que este proceso cuente con una regulación más amplia en la que se establezcan motivos específicos para la procedencia del juicio de lesividad y no sólo ante la posible “afectación de los intereses del Estado”, así como supuestos de procedencia y, finalmente, pero no menos importante, los plazos para accionar el proceso de lesividad que deberán ser acordes a los principios generales de derecho, a los derechos

humanos consagrados en la Constitución Federal y, a los tratados internacionales de los que México sea parte.

NOTA: Se aclara al lector que en los capítulos sucesivos, por cuanto ve al marco jurídico actual, no se pretende hacer una transcripción completa de la regulación para el juicio de nulidad y el juicio de lesividad, sino que se señala el articulado más importante para posteriormente poder entrar al estudio de las diversidades entre ambos procesos.

CAPÍTULO I

JUICIO DE LESIVIDAD

I.1 ¿Qué es el Juicio de Lesividad?

Dentro del marco jurídico mexicano no encontramos una definición específica sobre el juicio de lesividad, sin embargo en la doctrina tanto nacional como internacional, encontramos diversas definiciones que suplen esta deficiencia:

El doctrinario español Aurelio Guaita, lo define como:

“...proceso administrativo especial, promovido por un sujeto juicio-administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”¹

Por su parte, José Roberto Dromi señala:

“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 administrativo especial, entablado por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derecho 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 a 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*. ”²

Por cuanto ve a los doctrinarios mexicanos encontramos que el maestro Emilio Margáin Manautou señala:

“...la doctrina es unánime en aceptar que la administración, al igual que los particulares, deben tener a su alcance recursos o medio de defensa para acudir ante los tribunales

¹ GUAITA, Aurelio *El Proceso Administrativo de Lesividad*. Barcelona-España, ed. Bosch, Casa Editorial, 1953, pág. 20.

² DROMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina, ed. Astrea de Rodolfo De Palma y Hnos, 1973, págs. 559 a 561.

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.”³

A su vez, el maestro Serra Rojas definió al juicio de lesividad como:

“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 administrativo especial, entablado por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derecho a favor de un particular pero que es además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración.”⁴

De tal forma, encontramos dentro de la doctrina diversas delimitaciones que nos acercan a concluir qué es el juicio de lesividad, siendo en opinión del tesista que dicho juicio se puede definir de la siguiente manera:

“El juicio de lesividad es el proceso administrativo accionado por una autoridad en contra de un particular con la intención de nulificar una resolución que ella misma emitió de forma favorable a un particular por considerar que lesiona los intereses del Estado.”

También podríamos definirlo como sigue:

“El juicio de lesividad es el proceso administrativo mediante el cual se pretende nulificar un acto de autoridad favorable al particular, por la misma autoridad que dictó la resolución, ya que ésta considera que dicha resolución lesiona los intereses del Estado.”

Siendo así, podemos señalar como características del juicio de lesividad las siguientes:

- Proceso administrativo.
- Iniciado por la autoridad que dictó la resolución que se combate.

³MARGAIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de su ilegitimación*. 11ª edición, D.F., México, ed. Porrúa, 2001, pág. 453.

⁴SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo Curso*. 26ª edición, D.F., México, ed. Porrúa, 2013, pág. 831.

- En contra de un particular.
- Se considera que el acto lesiona los intereses del Estado.

I.2 Antecedentes del Juicio de Lesividad en México.

Los primeros antecedentes del juicio de lesividad los encontramos en 1936, con la creación de la Ley de Justicia Fiscal y consecuentemente con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dentro del marco regulatorio de la Ley de Justicia Fiscal se incorpora la regulación del proceso mediante el cual, la Administración Hacendaria podría nulificar los actos ilegalmente emitidos y que originaban perjuicio a los intereses del Estado, como lo señala la exposición de motivos que a la letra reza:

“Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidades de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por otro, 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.”⁵

Es así que el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal lo regulaba de la siguiente manera:

“**Artículo 14.** 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.”⁶

Posteriormente, en 1938, se crea el primer Código Fiscal de la Federación en donde se encontraba el marco normativo del Procedimiento Contencioso

⁵ Diario Oficial, exposición de motivos de Ley de Justicia Fiscal de 1936: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=3&seccion=2

⁶ *Legislación Comparada de Justicia Administrativa*. Compilación y notas por Alfonso Naca Negrete. Obra conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México. 1978, págs. 71 y 72 citado por ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. *El juicio de lesividad y otros Estudios*. 1ª edición, D.F., México, ed. Porrúa, 2002 pág. 62.

Administrativo y se regulaba la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se reglamentó de la siguiente manera:

“**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.”⁷

A su vez, en 1967, se modifica el Código Fiscal de la Federación y se divide la regulación manteniéndose por un lado las normas generales en materia fiscal y del contencioso administrativo y, por la otra, las normas que se refieren a las estructura y competencia de los tribunales que controlan a la administración pública.

Siendo que en el Código Fiscal de la Federación la norma en materia del juicio de lesividad se establecía de la siguiente manera:

“**Artículo 94.** 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.”⁸

Por su parte en la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, emitido en el mismo año de 1967, la regulación en materia del juicio de lesividad permitía que cualquier autoridad administrativa (ya no sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) acudiera a dicho juicio de acuerdo al artículo 23:

“**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.”⁹

⁷ *Ibidem*, págs. 166 y 167 citado por *ibidem*, pág. 63.

⁸ ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. *El juicio de lesividad y otros Estudios*. 1ª edición, D.F., México, ed. Porrúa, 2002 pág. 63.

⁹ *Legislación Comparada de Justicia Administrativa*. Compilación y notas por Alfonso Naca Negrete. Obra conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México. 1978, pág. 124 citado por ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. *El juicio de lesividad y otros Estudios*. 1ª edición, D.F., México, ed. Porrúa, 2002 pág. 64.

Años después, en 1978, se emite la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en donde se modifica la regulación del juicio de lesividad estableciendo la competencia por territorio. Dicha disposición se regula en el mismo artículo 23:

“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.

Por razón del territorio, en estos casos será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que pretende nulificar.”¹⁰

Es hasta 1983 que entra en vigor el Código Fiscal de la Federación que permanece hasta hoy en día y mantiene una regulación similar a la establecida en el Código que abroga por cuanto ve al juicio de lesividad:

“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.”¹¹

Posteriormente en el año de 1996, se crea una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en donde se mantiene la regulación que se encontraba en la Ley Orgánica anterior, sólo que en esta nueva Ley se encuentra regulado en dos diversos preceptos, siendo éstos los artículos 11 y 31:

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación.

...

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

...

Artículo 31. Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.”¹²

¹⁰ *Ibidem* pág. 99 citado por *ibidem* págs. 64 y 65

¹¹ ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. *El juicio de lesividad y otros Estudios*. 1ª edición, D.F., México, ed. Porrúa, 2002 pág. 65.

¹² *Ibidem*.

Es en el año 2001, cuando encontramos varias modificaciones sustanciales dentro de la reforma de este año; primero se modifica la denominación del Tribunal por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, segundo y por cuanto ve al juicio de nulidad, la regulación para establecer la competencia se modifica y se establece de la siguiente manera:

“**Artículo 31.** Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si fueren varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”¹³

Esta es la evolución histórica del juicio de lesividad que encontramos dentro del Sistema Jurídico mexicano, en ella podemos observar como punto medular, en la opinión del tesista, la ampliación paulatina que ha tenido este proceso, es decir, al principio solamente podía acceder al juicio de nulidad la Secretaría de Hacienda para posteriormente permitir que cualquier autoridad administrativa pudiera nulificar una resolución que favoreciera a algún particular.

A su vez, otra de las mutaciones que encuentra la regulación del juicio de lesividad en el paso del tiempo es la competencia de la sala resolutoria. Primeramente la Sala del Tribunal competente para resolver un juicio de lesividad sería aquella que tuviera dentro de su jurisdicción territorial el domicilio de la autoridad que emitió el acto que se pretenda nulificar, para posteriormente atender al domicilio del particular demandado.

I.3 Marco Jurídico Actual

Hoy en día el juicio de lesividad se encuentra regulado por tres ordenamientos, siendo éstos el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los cuales se regula de la siguiente manera:

¹³ *Ibidem.* Pág. 66

1.- Código Fiscal de la Federación:

“**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.

...”¹⁴

2.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

“**ARTÍCULO 2o.** ...

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estimen que es contraria a la Ley.”¹⁵

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

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

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

...

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

...”¹⁶

3.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“**ARTÍCULO 31.** El Tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres Magistrados cada una. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en los artículos 14 y 15 de esta Ley, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior.”¹⁷

¹⁴ MÉXICO: *Código Fiscal de la Federación, 2016, artículo 36.*

¹⁵ MÉXICO: *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2016, artículo 2.*

¹⁶ *Ibidem, artículo 13.*

¹⁷ MÉXICO: *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2016, artículo 31.*

ARTÍCULO 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos 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.”¹⁸

Así las cosas es que podemos vislumbrar que el marco jurídico actual, que atañe al juicio de lesividad, responde a las preguntas: ¿Quién? establece quién puede acudir al mismo; ¿Cómo?, en qué condiciones o supuestos; ¿Cuándo? el plazo para poder acudir al proceso de lesividad y; ¿Dónde?, fija la competencia de las salas para resolver los juicios de lesividad que se promuevan.

En este orden de ideas podemos encontrar las diferencias sobre las cuales se diferencian los juicios de nulidad y de lesividad, mismas que se procede a desarrollar en los subsecuentes capítulos.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 14.

CAPÍTULO II JUICIO DE NULIDAD

II.1 ¿Qué es el Juicio de Nulidad?

Dentro del marco jurídico mexicano encontramos una definición específica sobre el juicio contencioso administrativo, también conocido como juicio de nulidad, en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual señala:

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

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos d carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

...¹⁹

El juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad es uno de los juicios administrativos mediante el cual se pretende nulificar un acto de autoridad por considerar que éste está viciado.

II.2 Antecedentes del Juicio de Nulidad.

El contencioso administrativo en nuestro país ha sufrido una gran evolución a lo largo de la historia.

Como primer antecedente debemos situarnos en el primer cuarto del siglo XVI en donde, según lo señala el maestro Serra Rojas: “de todas las cosas que los Virreyes y gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias”²⁰, con lo que podemos vislumbrar que éstas eran el

¹⁹ MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2016, artículo 2.

²⁰SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. 26º edición, D.F., México, ed. Porrúa. 2013, pág. 797.

“órgano” competente ante el cual debía acudir, la parte que se sintiera agraviada, para señalar una inconformidad. Así mismo, se debe señalar que en su inicio la rama más importante del Poder Judicial Colonial estuvo constituida por éstas.

Posteriormente debemos hablar de las Juntas Superiores de Hacienda que tenían en su encargo las materias de la Real Hacienda y, como lo estima el licenciado Carrillo Flores, eran “el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación”²¹ y fungían como tribunal de apelación en los asuntos contenciosos fiscales.

Sucesivamente debemos señalar la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución Federal de 1824, ambas eran Constituciones judicialistas con división de poderes y, consecuentemente, ordenaban que cualquier controversia de materia administrativa fuera dilucidada por los tribunales del Poder Judicial.

Continuando con la sucesión cronológica de la evolución del contencioso administrativo en nuestro país y, parafraseando al maestro Serra Rojas, encontramos la Ley para el Arreglo de contencioso-administrativo de 1853, también conocida como Ley Lares en la que se señala la aparición del Consejo de Estado como tribunal administrativo; en ella encontramos la característica de lo que la doctrina señala como “justicia retenida” y establece que, es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia.²²

Cabe resaltar que en el modelo de la Ley Lares encontramos una distinción, el Consejo de Estado diverso a su modelo de creación; el Tribunal determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contencioso administrativa.

²¹ *Ibidem*

²² *Ibidem* pág. 801

Dicho lo anterior llegamos a la Constitución de 1857 en donde se mantenía la división de poderes, señalándolo dentro de su artículo 50:

“Artículo 50. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en el legislativo ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.”²³

De la transcripción anterior podemos ver cómo se mantiene la división de poderes y el sistema judicialista de la Constitución, motivo por el cual se decreta como inconstitucional el contencioso administrativo por no respetar el principio de la división de poderes debido a que un tribunal administrativo implicaba la unión de dos poderes en una sola persona o congregación.

Una vez señalada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos quedaba por determinar cuál era el sistema que, de acuerdo con la Constitución, sustituía al contencioso administrativo, sobre lo cual se formaron numerosas opiniones siendo las dos más importantes las siguientes:

1. El Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública.
2. Se consideró que la justicia federal sustituyó a los tribunales administrativos, pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el juicio de amparo.

Así se mantuvo la regulación del contencioso administrativo en nuestro país hasta llegada la Constitución de 1917 en donde, tanto el proyecto de constitución como la misma Constitución, mantuvieron el principio de división de poderes y el sistema judicialista sin embargo se subsana la inconstitucionalidad

²³ *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1857, artículo 50. Las Constituciones de México.*

del contencioso administrativo al dotar de plena autonomía a los tribunales creados por la Ley Federal.²⁴

Posteriormente, en el año de 1936 con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se crea el Tribunal Fiscal de la Federación y con esto nuestro sistema se aparta de la tradición jurídica que llevaba hasta ese momento ya que deja de lado al sistema judicialista y le quita la competencia a los tribunales judiciales ordinarios. La Ley de Justicia Fiscal tuvo una corta vigencia ya que en 1938 fue derogada por el Código Fiscal de la Federación.

Luego, en 1946 se da la reforma al artículo 104 constitucional en donde se acepta la existencia de tribunales administrativos y se determina que sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que conocería de los recursos que se ventilaran en contra de las sentencias que dictaran dichos tribunales. Así se mantuvieron las cosas durante un tiempo hasta que en 1966 se promulga el nuevo Código Fiscal de la Federación y, en razón de esta promulgación, en 1967 se reforma nuevamente el artículo 104 constitucional en el que se determina que los tribunales administrativos serían los encargados de ventilar el procedimiento contencioso administrativo.

Dentro de las reformas más trascendentes en la cronología del contencioso administrativo encontramos, finalmente, la de 1987 en donde se reforma el artículo 73 fracción XXIX inciso H, a través de la cual se determina que el Congreso de la Unión tendrá las facultades necesarias para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía.

En opinión del tesista, la evolución histórica del contencioso administrativo, responde conforme a las necesidades de los particulares de establecer medios de defensa en contra de las actividades del Estado, siendo que en un primer

²⁴SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. 26ª edición, D.F., México, ed. Porrúa. 2013, pág. 810.

momento sólo se permitía acudir al juicio de nulidad a efecto de anular actos de la autoridad Hacendaria, esto es, créditos fiscales y, al día de hoy la legislación atingente permite acudir al juicio contencioso administrativo a combatir cualquier acto de autoridad que se considere que está viciado.

II.3 Marco Jurídico Actual.

La regulación atingente al juicio de lo contencioso administrativo o juicio de nulidad la encontramos dentro de dos ordenamientos jurídicos, siendo estos la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se regula de la siguiente manera:

1.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

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

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

...²⁵

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

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

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

I. De treinta días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

- a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

²⁵ MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2016, artículo 2.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II. De treinta días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo

...”²⁶

2.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“ARTÍCULO 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

²⁶ *Ibidem*, artículo 13.

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

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

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

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

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y,

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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.”²⁷

²⁷ MÉXICO: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2016, artículo 14.

CAPÍTULO III

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIA ENTRE LOS JUICIOS ANTERIORMENTE SEÑALADOS

La Suprema Corte de Justicia ha emitido diversos criterios que no deben de pasar desapercibidos a efecto de puntualizar el fondo de esta tesis, veamos:

“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.

El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación", los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.”²⁸

“IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO.

En la medida en que la definición conceptual del principio de igualdad formulada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, exige como requisito previo al juicio de igualdad que se proporcione un término de comparación, esto es, un parámetro o medida válida a partir de la cual se juzgará si existe o no alguna discriminación y que sirva como criterio metodológico para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se consideren contrarias al referido principio. Así, si en los conceptos de violación no se proporciona dicho término de comparación, entonces deben calificarse como inoperantes, pues no existen los requisitos mínimos para atender a su causa de pedir.”²⁹

Atendiendo a los criterios anteriormente citados es que se realiza el siguiente comparativo de las convergencias y divergencias de los juicios previamente señalados:

²⁸Época: Novena Época, Registro: 176705, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXXXVIII/2005, pág. 40.

²⁹Época: Décima Época, Registro: 2001342, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, Materia(s): Común, Tesis: 1a. CXLIX/2012 (10a.), pág. 488.

Juicio de Nulidad	Juicio de Lesividad
<ul style="list-style-type: none"> • ANTECEDENTE: Autoridad emite un acto que el particular considera que lesiona su esfera jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> • ANTECEDENTE: Particular solicita a la autoridad emita un acto que le genera un beneficio dentro de su esfera y ésta lo realiza. Autoridad intenta nulificar el acto que realizó en beneficio del particular por ser lesivo a los intereses del Estado.
<ul style="list-style-type: none"> • Inicia con demanda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inicia con demanda.
<ul style="list-style-type: none"> • Se promueve por el particular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se promueve por la autoridad.
<ul style="list-style-type: none"> • Vs. acto administrativo realizado por la autoridad que afecte al particular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vs. acto administrativo realizado por la autoridad que beneficie al particular y afecte a la administración pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Plazo para presentar la demanda: 30 días. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo para presentar la demanda: 5 años.
<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica jurisdiccional por el hecho de constituir un proceso, esto implica que el gobernado (administrado) acuda ante el juez competente y deduzca ante él las 	<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica jurisdiccional por el hecho de constituir un proceso, se señala de la siguiente manera: la autoridad acude ante el juez competente y deduce ante él las

<p>pretensiones correspondientes en contra de la administración pública con motivo de las actuaciones concretas de ésta.</p>	<p>pretensiones correspondientes en contra del particular con motivo de un beneficio obtenido por el particular, que la misma autoridad dictó y que éste afecta al Estado.</p>
--	--

Después de analizar las características de los juicios de nulidad y lesividad podemos apreciar que tienen rasgos ampliamente similares y, su divergencia radica primero, en que el promovente (actor) en el juicio de nulidad es el particular y, en el juicio de lesividad es la autoridad y, segundo los plazos que tiene el actor para accionar el proceso.

En este orden de ideas podemos destacar que el plazo de los 5 años que tiene la autoridad para comenzar el juicio de lesividad es ampliamente superior a los 30 días que tiene el particular para iniciar un juicio de nulidad.

En razón de lo anterior he de referir que, en opinión del tesista, este plazo no sólo es a todas luces excesivo sino que genera una franca violación al derecho humano de igualdad, en su vertiente procesal como se demostrará más adelante.

CAPÍTULO IV

VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL AL PRINCIPIO DE IGUALDAD DESDE LEGISLACIÓN DEL JUICIO DE LESIVIDAD.

Derivado de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en la que se modifica el artículo primero constitucional y se determina que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales en los que México sea parte serán la Ley Suprema de la siguiente manera:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. en consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

Una vez señalado lo anterior y siguiendo la teoría del maestro Carlos Bernal Pulido, es que se impone entrar al estudio del derecho a la igualdad.³⁰

El derecho a la igualdad tiene como finalidad distribuir las cargas y las ventajas sociales equitativamente entre los individuos que forman parte de la sociedad, concretándose a través de cuatro mandatos, siendo éstos:

- a. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas.
- b. Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas circunstancias no compartan ningún elemento común.

³⁰BERNAL Pulido, Carlos. *El Derecho de los Derechos. Escritos Sobre la Aplicación de los Derechos Fundamentales*. 1º edición, Colombia, ed. Universidad Externado de Colombia, 2008, págs. 257-279.

- c. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias.
- d. Un mandato de trato diferenciando a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

Ahora bien, en razón de los cuatro mandatos anteriormente señalados, es claro que los dos primeros no representan mayor dificultad de interpretación. Sin embargo el tercer y cuarto mandato son los que se aplican a los casos difíciles en donde se exige definir si las similitudes de las circunstancias de los individuos afectados deben prevalecer sobre las diferencias y justifican un trato paritario, o si ocurre lo contrario, es decir, si las diferencias deben prevalecer sobre las similitudes y exijan un trato diferenciado.

Siguiendo el mismo orden de ideas, la Constitución realiza estas diferenciaciones ya que, como sabemos, ningún derecho humano es absoluto. Es decir, cuando las circunstancias de la situación exigen que prevalezcan las diferencias, la Ley lo refiere como protección a los desfavorecidos y cuando las circunstancias de la situación exigen que prevalezcan las similitudes, la Ley lo determina como prohibición a la discriminación.

Siendo entonces que la Constitución Federal prevé estos ámbitos de diferenciación entre las personas y atendiendo a las circunstancias específicas del caso, es que debemos llevarlo al caso que nos ocupa. Podemos vislumbrar que la regulación que actualmente determina la diferencia entre los 30 días y los 5 años que se encuentra plasmada en las fracciones I, II y III del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo solamente se encuentra diferenciada por la persona que inicia el procedimiento respectivo, es decir, el Estado o los particulares.

Así las cosas es que las interrogantes que se imponen son:

- ¿La diferenciación en los plazos prescriptivos de la acción del juicio de nulidad y de lesividad es una medida de protección a los desfavorecidos?
- ¿La diferenciación en los plazos prescriptivos de la acción del juicio de nulidad y de lesividad es una medida de prohibición a la discriminación?

En opinión del tesista al ser el plazo de los 5 años notoriamente más benéfico, resulta ser que el Estado es quien debería de situarse en una posición de “estar o ser desfavorecido” o de “sufrir una discriminación” para justificar la existencia de la diferenciación de los plazos y la necesidad de que la Legislación deba de brindarle esta protección superior a la de los particulares. Situaciones que no se actualizan.

Al, claramente el Estado, no estar situado en una posición de desfavorecimiento o de discriminación en su contra, no existe razón de ser del trato benéfico que recibe desde la Legislación. En aras de demostrar la premisa anterior veamos los elementos de la discriminación directa o indirecta, respecto de los cuales la SCJN ha emitido el siguiente criterio:

“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.

Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el

acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.”³¹

De tal forma que, al no actualizarse hacia el Estado los elementos que configuran la discriminación directa o indirecta es que podemos presumir que ésta no existe. Situación que se contraría en la postura del particular, es decir, para el particular podemos ver como se actualizan los elementos de la discriminación, veamos la siguiente tabla:

Norma criterio o práctica apartemente neutra.	Artículo 13 de la LFPCA
Afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social.	Reduce el tiempo que tiene el particular para iniciar el juicio de nulidad. Otorga sólo 30 días.
En comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.	El Estado tiene 5 años para iniciar el juicio de lesividad.

Con lo anterior podemos ver cómo se actualiza un trato diferente a personas iguales a través de una disposición (artículo 13 de la LFPCA), criterio o práctica ubica a un grupo social (particulares) específico en clara desventaja (plazos) frente al resto (Estado).

Así las cosas es que en el caso que nos ocupa debe operar la integración, de modo que se hagan extensivas las reglas básicas al caso semejante, atento al

³¹Época: Décima Época, Registro: 2007798, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), pág. 603.

principio que reza “donde existe la misma razón, debe regir la misma disposición” y ya que no existe un motivo o una causa diferenciadora de los plazos para que opere la prescripción de los plazos para iniciar las acciones de los juicios de nulidad y lesividad, es que impera que el trato sea paritario.

En este orden de ideas, si bien es un hecho que el Estado guarda diferencias para con los particulares, éstas no son causa suficiente para que el Estado reciba un trato diferenciado en los plazos para iniciar el juicio de lesividad y el juicio de nulidad ya que atendiendo a la teoría del maestro Bernal Pulido, sólo se debe de realizar esta diferenciación cuando los destinatarios se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Circunstancias que en el caso que nos ocupa, no se actualizan.

Bajo la misma línea de pensamiento es que se impone desarrollar el “*test de proporcionalidad*” establecido por el Maestro Robert Alexy³² para determinar si el límite al derecho humano a la igualdad en su vertiente procesal es constitucionalmente válido en los siguientes términos:

1. El objetivo que propone el legislador al limitar el derecho humano a la igualdad en su vertiente procesal, estableciendo diversos plazos para accionar el juicio de nulidad y el juicio de lesividad, ¿es compatible con la Constitución?

Sí, es compatible la limitante que prevé el legislador al artículo 1º constitucional, ya que con esta medida se pretende salvaguardar las supuestas diferencias entre los particulares y el Estado, sin que esto quiera decir que la medida sea razonable.

³²ALEXY, Robert. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional: proceso y constitución. Derechos Fundamentales, ponderación y racionalidad*. Vol. 11, México D.F., ed. Porrúa, 2009, págs. 3-14.

2. El objetivo que propone el legislador (que prevalezcan las diferencias entre los particulares y el Estado), ¿es racional?, ¿se puede alcanzar con la medida que se propone? ¿A través de esta determinación limitante se alcanza el objetivo fijado?

Sí, se alcanza a limitar el objetivo fijado, es decir se salvaguardan las supuestas diferencias entre los particulares y el Estado pero se insiste, dicho plazo es desproporcionado y consecuentemente no es idóneo.

3. Dentro de todas las medidas que podía tomar el legislador, ¿es la que menos sacrifica al derecho fundamental en cuestión?

No es la que menos sacrifica al derecho humano en cuestión (igualdad dentro del procedimiento), ya que debe haber una paridad procesal, no así una disparidad como sucede en el caso que nos ocupa ya que como ha quedado demostrado, no existe razón de ser en la diferenciación que se establece, desde la legislación, para que los procesos de nulidad y de lesividad tengan una determinación prescriptiva dispar ya que la única diferencia entre los procesos en comento son las partes actoras sobre las cuales se debe señalar como hecho notorio que el particular tiene menos medios que el Estado.

Así pues se concluye que la regulación que actualmente determina los plazos prescriptivos en las acciones de los procesos de nulidad y lesividad, genera una disparidad procesal inminente ya que no existen diferencias suficientes para que las mismas existan y, consecuentemente se violenta el derecho a la igualdad en su vertiente procesal.

CAPÍTULO V DERECHO COMPARADO

El presente capítulo se desarrolla a efecto de analizar la legislación en otro país, respecto del tema que nos ocupa y, poder determinar posibles soluciones a la problemática planteada.

Una vez puntualizado lo anterior es que procedo a desarrollar el estudio de la Legislación Española respecto del juicio de lesividad:

V.1 España

Dentro de la Legislación Española encontramos la regulación del juicio de lesividad en dos diversas leyes siendo éstas, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, la Ley de Procedimiento Administrativo Español, regulándolo de la siguiente manera:

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA):

La competencia se encuentra fijada en el artículo 1, párrafo 1 y establece:

“Artículo 1.

1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

...³³

Para demandar la impugnación de un acto administrativo, la legitimación se consagra dentro del artículo 19, párrafo 2 rezando:

“Artículo 19.

...

³³ESPAÑA: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2016, artículo 1.

3. La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, **previa su declaración de lesividad** para el interés público en los términos establecidos por la Ley.³⁴

(El subrayado y las negritas son del tesista.)

El artículo 43 de la LJCA llama la atención del tesista ya que señala un requisito que en la Legislación Mexicana no se prevé ya que la declaración a la que refiere, se llevará a cabo por la misma autoridad sin que esto signifique que la dicha declaración traiga como consecuencia la anulación del acto, sino que éste es un requisito para demandar su impugnación. Veamos:

“Artículo 43.

Cuando la propia Administración, autora de algún acto, pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa **deberá, previamente, declararlo lesivo** para el interés público.³⁵

(El subrayado y las negritas son del tesista.)

Por su parte, el artículo 45 de la legislación en observación, establece en su párrafo cuarto los requisitos de la demanda y exige la declaración de lesividad con lo que podemos señalar que ésta se vuelve un presupuesto de procedencia del juicio. Veamos:

“Artículo 45.

...

2. A este escrito se acompañará:

a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo Juzgado o Tribunal, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión a los autos.

...

d) El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado.

...

4. El recurso de lesividad se iniciará por demanda formulada con arreglo al artículo 56.1, que fijará con precisión la persona o personas demandadas y su sede o domicilio

³⁴ *Ibidem*, artículo 19.

³⁵ *Ibidem*, artículo 43.

si constara. A esta demanda se acompañarán en todo caso **la declaración de lesividad**, el expediente administrativo y, si procede, los documentos de las letras a) y d) del apartado 2 de este artículo.”³⁶

“Artículo 56.

1. En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración.”³⁷

(El subrayado y las negritas son del tesista.)

Finalmente y para efectos de la presente investigación resulta medular resaltar lo preceptuado por el numeral 46, párrafo quinto de la LJCA siendo el plazo para interponer el recurso de lesividad de dos meses:

“Artículo 46.

...

5. El plazo para interponer recurso de lesividad será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad.”³⁸

De esta forma es que podemos apreciar cómo la Legislación Española exige un requisito adicional a los requeridos dentro de la Legislación Mexicana; la declaratoria de lesividad y, a su vez observamos cómo la legislación otorga un plazo máximo limitado para iniciar el procedimiento de lesividad, una vez realizada la declaración de lesividad, siendo éste de dos meses.

Ahora bien, la declaratoria de lesividad al ser un presupuesto procesal también cuenta con un plazo prescriptivo para determinarla, mismo que se encuentra regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo Español y, se regula de la siguiente manera:

Ley de Procedimiento Administrativo Español (LPAE)

“Artículo 107. Declaración de lesividad de actos anulables.

1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean

³⁶ *Ibidem*, artículo 45.

³⁷ *Ibidem*, artículo 56.

³⁸ *Ibidem*, artículo 46.

anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

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

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

...³⁹

“Artículo 48. Anulabilidad.

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.”⁴⁰

(El subrayado y las negritas son del tesista.)

En este orden de ideas podemos observar cómo la legislación establece dos plazos, uno para la generar la declaratoria de lesividad y otro diverso para iniciar el procedimiento de lesividad.

Respecto de la declaratoria de lesividad resulta conveniente resaltar que ésta es un presupuesto procesal y consecuentemente necesario para poder iniciar el procedimiento de lesividad para lo cual se cuenta con dos meses.

Sobre la misma línea de pensamiento es que podemos observar cómo la Legislación Española determina dos plazos diversos con los cuales salvaguarda el derecho a la igualdad; me explico:

³⁹ ESPAÑA: Ley de Procedimiento Administrativo Español, 2016, artículo 107.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 48.

- El primer requisito para iniciar proceso de lesividad es previamente haber emitido una declaratoria de lesividad respecto de la cual el plazo para emitirla es de 4 años a partir de la realización del acto que se pretende anular.
- El segundo plazo, el de inicio del proceso de lesividad, es de dos meses.

Con la división que establece la Legislación Española entre la declaratoria de lesividad y el inicio del proceso de lesividad, se salvaguarda el derecho a la igualdad en su vertiente procesal ya que la autoridad sólo cuenta con dos meses a partir de la emisión de la declaratoria de lesividad para accionar el proceso, tal como sucede en la oportunidad que tiene el particular para demandar la nulidad de un acto administrativo por lo que el ámbito procesal se configura paritariamente.

CAPÍTULO VI

CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONTRARIO AL PLANTEAMIENTO DEL TESISISTA

Durante el transcurso de la investigación de este trabajo, el tesisista encontró criterios de la SCJN que considera equívocos ya que su razonamiento es insuficiente y es contrario a diversos criterios del mismo Alto Tribunal. Veamos:

Primeramente las tesis aisladas con números de registro 189681 y 170713 establecen:

“JUICIO DE LESIVIDAD. EL PLAZO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, PARA PROMOVERLO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.

Quando 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 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 de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, otorgue a la autoridad fiscal el plazo de 5 años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el de 45 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 el mismo plazo 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 contra 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 contenido de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código citado, de los que 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, si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran 45 días para promover la demanda de nulidad, vencido este plazo la resolución quedaría firme por

consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de 5 años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.”⁴¹

“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 prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.”⁴²

(El subrayado y las negritas son del tesista.)

⁴¹Época: Novena Época, Registro: 170713, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P. XXXVII/2007, pág. 23.

⁴²Época: Novena Época, Registro: 189681, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Mayo de 2001, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. XLVIII/2001, pág. 456.

Como podemos observar, de las tesis aisladas anteriormente transcritas, se desprende que los criterios de la SCJN determinan que no hay una violación al principio de igualdad procesal ya que:

1. Ambas partes cuentan con el derecho de accionar el proceso y de defenderse. No se le concede a uno y al otro no, es decir, no se coarta su derecho a ser oídos y vencidos en juicio ya que no se busca la igualdad numérica, sino la igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción.
2. Encuentra justificado el plazo superior en razón del cúmulo de resoluciones que la autoridad emite y el tiempo que tarda en darse cuenta de la lesión que le causa al Estado.
3. La autoridad defiende el patrimonio de la colectividad.
4. Si se concediera el plazo de 45 días a la autoridad para demandar el juicio de lesividad y ésta no lo hiciera en dicho plazo, entonces se estaría negando el plazo de 5 años que tiene la autoridad para hacer exigible el crédito fiscal.

Se considera que dichos argumentos resultan vagos al ser imprecisos y no tener claridad alguna, infundados al ser dogmáticos y no tener una base lógica, y carentes de solidez ya que sus premisas son falsas y consecuentemente sus conclusiones son falsas, como se demostrará en lo subsecuente:

1. Es cierto que ambas partes cuentan con el derecho de accionar el proceso y de defenderse, sin embargo la distinción en los plazos que se genera en razón de quién sea el actor en uno y en otro proceso violenta la máxima de “todos somos iguales ante la ley” ya que no basta con que ambas partes cuenten con la posibilidad de accionar y de defenderse en ambos procesos, sino que la distinción que se genera no encuentra razón

de ser ya que no existe una diferencia sustancial que justifique la disparidad excesiva en los plazos. El hecho de que las partes actoras sean diversas y en razón de esto, se les de diversos plazos en la forma en la que están previstos para accionar los procesos de nulidad y lesividad no tiene justificación ya que no se encuentra en posición de desventaja una de otra.

Además, el principio de igualdad no puede tener gradación entre iguales ya que esto lo desvirtúa haciéndolo perder su dimensión y naturaleza ya que como ha quedado señalado en capítulos previos, el trato diferenciado solo debe prevalecer como una protección a los desfavorecidos, y en el caso en concreto es notorio que el Estado no se encuentra “desfavorecido” frente a los particulares y por el contrario, al encontrarse en igualdad de circunstancias se genera una discriminación a los particulares desde la legislación.

Fortaleciendo este argumento, el Estado no puede estar nunca en una situación de desventaja ya que el principio de igualdad por compensación genera los medios para que el Estado nunca se encuentre en una posición de desventaja, y del mismo modo, la legislación no debe presuponer que el Estado es desfavorecido y consecuentemente brindarle mayores beneficios ya que se insiste, esto violenta el principio a la igualdad en su vertiente procesal.

2. La justificación que señala en razón del número de resoluciones que la autoridad emite, resulta ilógica ya que el Estado tiene un sinnúmero de recursos para cumplir sus objetivos, por lo que el tratar de justificar el plazo superior es desatinado, pues llevando dicha justificación a un ejemplo *ad absurdum* podríamos justificar entonces que las personas que lleven más de un procedimiento que afecte sus intereses deben de tener más tiempo. Veamos:

Coca-Cola, persona moral que lleva un sinnúmero de asuntos de corte administrativo debe de tener un plazo superior a los 30 días para demandar la nulidad de un acto administrativo, esto en razón del cúmulo de procesos que ventila. Héctor Zarazúa Jiménez, debe de tener exactamente 30 días para demandar la nulidad de un acto administrativo ya que no se está ventilando a su nombre ningún proceso administrativo.

En este orden de ideas es claro que el número de asuntos que el Estado ventila no es justificación suficiente para otorgarle un plazo excesivamente superior al que tienen los particulares ya que el estado también tiene una capacidad superior a estos por lo que el Estado no puede tener la misma connotación que el particular, y menos aún, encontrarse en desventaja frente a este.

Así mismo, es imperativo señalar que el plazo que se tiene contemplado para accionar el juicio de lesividad no puede ser justificado por el número de asuntos que ventila el Estado toda vez que la propia legislación limita el actuar de este sin importar el número de asuntos que ventile, como es en el supuesto de iniciar un procedimiento administrativo con base en una visita de inspección, si dicho procedimiento administrativo no se inicia en el plazo de tres meses, no se podrá iniciar ya que opera la caducidad sobre la visita de inspección.

3. Es cierto que la autoridad defiende el patrimonio de la colectividad, sin embargo esto no puede ser motivo suficiente para obtener un beneficio excesivo en contra del particular ya que de ser así estaríamos en presencia de un Uróboros⁴³ moderno, que pretendiendo obtener un beneficio a la colectividad, perjudica a una de sus partes, el particular. Más aún, la equidad procesal resultaría de asimilar los plazos para

⁴³ Ser mitológico comúnmente plasmado como una serpiente devorando su cola.

accionar los diversos procesos, no así de nugar el derecho de la autoridad a accionar el juicio de lesividad contra el particular.

Aunado a lo anterior, la justificación de defender el patrimonio de la colectividad violenta el *principio de contradicción* de aplicación en nuestro sistema jurídico ya que las posturas de actor y demandado en ambos procesos sostienen posiciones opuestas entre sí, por lo que dicho principio exige que ambas partes se presenten como iguales ante un juez y sea este quien determine quien tiene la razón, por lo que el argumento de la defensa del patrimonio de la colectividad no es justificación suficiente para obtener un plazo excesivamente superior al que tiene el particular.

4. Es falso que si la autoridad contara con el plazo de 45 días para accionar el juicio de lesividad y ésta no lo hiciera en dicho plazo, entonces se estaría negando el plazo de 5 años que tiene para hacer exigible los créditos fiscales, ya que cuando se acciona el juicio de lesividad todavía no se finca el crédito fiscal y es hasta que se dicta sentencia definitiva mediante la cual se determina que efectivamente se están lesionando los intereses del Estado que empieza a correr el plazo de los 5 años para ejecutar el crédito fiscal.

Así mismos recordemos que la naturaleza del juicio de lesividad exige, como base de la acción para iniciarlo, que se haya emitido un acto administrativo favorable al particular por la misma autoridad que pretende accionar el proceso de lesividad, situación que genera una doble oportunidad de estudio para la autoridad, misma que no debería de existir ya que violenta los “derechos adquiridos” por el particular, sino más bien, la autoridad debería de determinar como improcedente la solicitud del particular en primera instancia de estudio ante solicitud de parte si esta resulta ser perjudicial a los intereses del estado.

Contrario a los criterios anteriormente citados, la SCJN ha emitido criterios diversos que pueden fungir como criterios orientadores de aplicación a la problemática planteada en el presente trabajo de investigación. Veamos:

“CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ES APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPROBACIÓN INICIADOS CON EL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN O DOCUMENTACIÓN HECHO POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

En la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 100/2009, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 190/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 360, de rubro: "VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN.", la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en todos los procedimientos regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo iniciados de oficio, la autoridad administrativa está obligada a dictar una resolución en la que se defina la situación del particular. En consecuencia, en los procedimientos de comprobación iniciados con el requerimiento de información o documentación hecho por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, es aplicable la caducidad prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues de advertirse alguna presunta infracción, culminarán con el dictado del acuerdo de inicio del diverso procedimiento administrativo sancionatorio; de ahí que la inactividad respecto de la existencia o no de algún incumplimiento de obligaciones podría prolongarse por tiempo indefinido, sin que los gobernados estén en posibilidad de conocer si dicha determinación les puede afectar, lo cual transgrede su derecho a la seguridad jurídica, reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴

“VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN

De la interpretación de los artículos 17, 57, fracción I, 60, y del 62 al 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se concluye que las visitas de verificación previstas en los artículos 78 a 80 de la Ley de Aeropuertos, deben finalizar con el dictado de una resolución en la que se defina la situación del visitado y, por tanto, el procedimiento relativo es susceptible de caducar en términos del artículo 60 referido, si no se emite la resolución en un plazo que no podrá exceder de tres meses, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea uno distinto⁴⁵

⁴⁴Época: Décima Época, Registro: 2011351, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.130 A (10a.), Página: 2155.

⁴⁵Época: Novena Época, Registro: 165645, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 190/2009, Página: 360

En este orden de ideas la diferencia entre caducidad y prescripción radica en que la primera trasciende al procedimiento administrativo al nulificar la instancia por inactividad procesal, sin afectar las pretensiones de fondo de las partes, mientras que la segunda se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, tomando en cuenta que su finalidad es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo.

CAPÍTULO VII

PROPUESTA DE REFORMA

En aras de superar la problemática anteriormente referida y siguiendo la misma óptica que se ha manejado a lo largo de este trabajo de investigación, la mejor solución a la crítica del plazo superior con el que cuenta la autoridad para iniciar un proceso de lesividad que encuentra el tesista es la *determinación de un plazo prudente* en el que se amplió al particular el plazo con el que actualmente cuenta y se reduzca el de la autoridad.

Esta solución nace en razón de apearnos a la realidad, ya que el principio a la igualdad determina que las partes deben de tener los mismos derechos cuando se encuentren en las mismas condiciones y al no existir una diferenciación que de cabida a un trato diferenciado entonces no hay razón para generar una discriminación hacia el particular ni bajo la premisa de que exista una necesidad de hacer que prevalezcan las diferencias entre los particulares y el Estado , ya que como ha quedado demostrado el Estado no esta desfavorecido frente al particular bajo ninguna óptica.

En razón de todo lo anterior, el tesista considera que *el plazo prudente debe de ser de tres meses* a partir de la emisión del acto que se pretende combatir, ya que como se desprende de los criterios de caducidad en materia aduanera anteriormente referidos, la autoridad debe de determinar cual es la situación del particular para no violentar el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de la Carta Magna, por lo que la determinación de un plazo prudente e igualitario no solo salvaguarda la seguridad jurídica del particular, sino que también subsana la violación del principio a la igualdad en el proceso de lesividad desde la legislación.

Así pues, el estado no debe tener todo el tiempo que desee para iniciar el juicio de lesividad por seguridad jurídica para el particular, por lo que el concepto de caducidad para accionar el juicio de lesividad tiene una aplicación directa que debe de ser considerada en la legislación en aras de salvaguardar el derecho a la igualdad en la vertiente procesal.

En conclusión se propone la modificación al artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, reduciendo el plazo que se otorga a la autoridad para iniciar el proceso de lesividad y ampliando el plazo con el que cuenta el particular resultando de la siguiente manera:

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

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

La demanda deberá presentarse dentro de tres meses siguientes al día en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

c) En el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

d) 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 tres meses 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.

...”

APÉNDICE

ENTREVISTAS

Las siguientes entrevistas fueron realizadas a los Magistrados de la Sala Regional con residencia en Querétaro y al personal de la misma y, la finalidad de su realización es conocer el punto de vista desde el lado del juzgador, siendo que su desarrollo fue de la siguiente manera:

Nota 1: al ser este un trabajo académico y por solicitud de los magistrados es que no se señala quién es cada uno de los entrevistados.

Nota 2: El plazo de 45 días que menciona el personal de la Sala Regional y los Magistrados de la misma es así ya que las entrevistas fueron realizadas previamente a la publicación del decreto de 13 de junio de 2016, cuando el plazo para accionar el juicio de lesividad era de 45 días.

PRIMERO

1. Sé que usted conoce el proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

Es el proceso jurisdiccional mediante el cual la autoridad pretende nulificar un acto que ella misma emitió, que beneficia al particular, pero lesiona los intereses del Estado.

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

Al día de hoy ninguno. Las autoridades no acuden a menudo a este proceso.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico mexicano?

No, ya que no es igualitario con el juicio de nulidad.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

Sí, excesivo y por tanto violatorio de derechos humanos y de principios jurídicos.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

Totalmente, no existe fundamento o motivo alguno para que exista esta diferencia, podría ser una reminiscencia histórica pero al día de hoy esta diferencia no encuentra una razón de ser.

SEGUNDO

1. Sé que usted conoce proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

En el contexto real es un juicio que casi no existe. Existe en la Ley como reminiscencia histórica porque viene desde el Consejo Estado Francés y de ahí se copia la Ley de Justicia Fiscal del '36, pero no es porque en realidad haya juicios de esta naturaleza.

Tienen otro alcance, no sólo para los temas crediticios sino también los temas de interpretación normativa, cuando se concede un beneficio y se plasman condiciones, si éstas no se cumplen entonces se inicia un juicio de lesividad por no cumplir con las condiciones.

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

En Querétaro actualmente no hay. En mi vida, en 31 años que llevo trabajando he visto dos.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Sí, si brinda un beneficio al interés público.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

No, porque en el juicio de nulidad, el gobernado tiene muchas figuras que le dan oportunidades, a diferencia de la autoridad como son: audiencia previa, autocorrección, espontaneidad, aclaración, regularización, reconsideración, condonación, prescripción, caducidad, recurso de revocación y juicio de amparo.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

Si analizamos desde un punto de vista general y no particular llegamos a la conclusión que el Estado protege intereses generales y no particulares y esto hace la diferencia.

TERCERO

1. Sé que usted conoce proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

La diferencia es que en el juicio de nulidad los efectos se retrotraen hasta el inicio del acto y en el de lesividad los efectos son a partir de que se dicta sentencia

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

Tengo cuarenta años trabajando dentro del TFJFA y sólo he visto dos.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Sí, ya que la autoridad se equivoca, porque ésta sí se equivoca y es una manera de corregir sus resoluciones.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

No, ya que hay paridad con la prescripción y la paridad que también tienen los particulares. No me parece excesivo ya que cuando un particular quiere demandar por vía la acción, la prescripción o la caducidad también tiene 5 años para demandarlo.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

No, ya que no es una segunda oportunidad en la que se estaría violando el derecho a la igualdad, debemos de partir que pueden existir los errores en el actuar de la autoridad y consecuentemente es la instancia mediante la cual la autoridad puede corregir esos errores. Los particulares tienen los recursos y el juicio de amparo y considero que el juicio de lesividad es correcto.

CUARTO

1. Sé que usted conoce proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

El proceso de lesividad es el juicio que se inicia por las autoridades fiscales ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tiene como propósito modificar las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular.

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

No se llevan juicios de lesividad en esta Sala.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Creo que es muy conveniente que exista una instancia que limite la actuación de la autoridad, al establecer que sólo puede ser revisada y en su caso modificada, una resolución favorable al contribuyente, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues al ser un órgano parcial, les otorga certeza jurídica a los contribuyentes el que la revisión sea efectuada por un tercero, dejando de lado los intereses de la propia autoridad, protegiendo la legalidad del acto y evitando actuaciones que pudieran resultar ilegales, de permitir que sea la propia autoridad quien modifique sus resoluciones, lo que a todas luces resulta muy benéfico.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

Considero que el plazo de 5 años, sí puede resultar excesivo, tomando en consideración que los particulares tienen en el caso de los juicios ordinarios (plazo máximo) 45 días para acudir a juicio, por lo que no existe paridad procesal al permitir que la autoridad tenga 5 años para controvertir sus propios actos, tomando en consideración por una parte que en algunos de los supuestos los criterios fiscales en los que se sustenta la autoridad son expedidos cada año, a través de las Resoluciones Misceláneas, lo que pudiera dar lugar a cambios de criterios por parte de las autoridades fiscales, por lo que de considerar que una resolución debe ser modificada, el término podría ser menor, sin embargo, no debe perderse de vista que en muchas ocasiones el cambio de criterio, deviene de resoluciones que son revisadas por los superiores o que resultan contradictorias entre las emitidas por iguales, pero en distintas circunscripciones territoriales, por lo que un plazo pertinente

podría ser 1 año, a fin de no crear incertidumbre a los pagadores de impuestos, en ejercicios subsecuentes sobre el criterio que va a adoptar la autoridad en determinados temas.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

Como ya lo referí en la pregunta anterior, considero que definitivamente existe inequidad procesal al permitir que la autoridad acuda a juicio en un plazo de 5 años, cuando al contribuyente se le determine un plazo de 45 días para controvertir un acto de autoridad y si bien la impugnación de sus propios actos es un ejercicio más complejo, al intervenir diversos órganos, para la toma de decisiones, ello no debe llevarnos al exceso de 5 años.

A manera ejemplificativa, es evidente el perjuicio que le causa al contribuyente pues si se emite una resolución que le es favorable al particular, éste adopta tal criterio en los siguientes cuatro años porque a decir de la autoridad es correcto, resultando que hasta el quinto año decide la autoridad interponer juicio de lesividad para modificar su resolución, siendo que de resultar procedente el contribuyente ya efectuó el pago de impuestos en su caso de una forma incorrecta por los cuatro años, cuando previamente la autoridad ya había emitido una resolución favorable, lo que evidentemente le causa un perjuicio e incertidumbre jurídica.

QUINTO

1. Sé que usted conoce proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

El juicio de lesividad, es un procedimiento administrativo especial iniciado por la Administración Pública para nulificar un acto administrativo dictado por una autoridad que conforma a esa Administración.

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

No tengo conocimiento de que actualmente se ventile algún juicio de lesividad.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Sí, porque se puede nulificar un acto de autoridad que se haya emitido y que a su vez cause perjuicio a la colectividad o al fisco.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

Sí, creo que es excesivo, ya que considerando que se cometió un error al emitir cierto acto, lo ideal es que la autoridad emisora enmiende a la brevedad su error ejerciendo el derecho que tiene a demandar la nulidad respectiva.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

Sí, el plazo de cinco años que tiene la autoridad para acudir al juicio de lesividad es excesivo, pues en comparación con los particulares que es el

de 45 días o 15 días, si es ordinario o sumario el asunto a ventilar, en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, por lo que la diferencia de plazos es muy amplia considerando que en el juicio de lesividad es la autoridad la parte accionante, quien por ser autoridad tiene más personal jurídicamente capacitado.

SEXTO

1. Sé que usted conoce proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

Es el juicio a través del cual una autoridad solicita se modifique o nulifique una resolución favorable a un particular. La autoridad cuenta con el plazo de 5 años para hacerlo.

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

No tengo conocimiento del número de juicios de esa índole, además no he sabido de un juicio de lesividad en los dos años anteriores que se haya ventilado en la Sala, ni me ha tocado conocer la tramitación de alguno.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Desde la perspectiva de la autoridad sí es un beneficio, ya que se puede recovar un beneficio otorgado, pero desde la perspectiva del gobernado no representa beneficio alguno.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

Creo que sí es excesivo que sean 5 años.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

Relacionado con la respuesta anterior, sí representa una disparidad ya que si se toma en consideración que el particular tiene un plazo máximo de 45 días hábiles para demandar la nulidad de la resolución administrativa.

SÉPTIMO

1. Sé que usted conoce proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

Es la instancia contencioso administrativa mediante la cual las autoridades fiscales pueden revocar o modificar una determinación favorable al particular.

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

Desconozco, en el tiempo que he trabajado aquí nunca he visto un caso así.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Sí, puesto que impide a la autoridad administrativa revoque una resolución que causa un beneficio al particular, mediante un acto arbitrario, además, da la oportunidad a dicho particular de ser oído.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

Sí.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

Si bien el Pleno de la Suprema Corte ya sostuvo que no se viola el principio de igualdad procesal con dicho término, lo cierto es que difiere del mismo, ya que un término tan largo genera incertidumbre al gobernado sobre una posible nulidad de un acto que le beneficia.

OCTAVO

1. Sé que usted conoce proceso de lesividad, ¿qué me puede decir respecto de este proceso?

Es una vertiente del Juicio Contencioso Administrativo Federal al dividirse en 1.- juicio de nulidad y 2.- juicio de lesividad, en el que la parte actora es la autoridad que emite un acto (resolución) y la parte demandada es el ciudadano (persona física o moral), dicho proceso tiene a bien ser presentado en un plazo máximo de 5 años a partir de la fecha en que se emite la resolución administrativa que de una manera u otra hace causos en perjuicio de la propia autoridad. El juicio de lesividad existe para que

las autoridades emisoras no revoquen sus actuaciones de una manera arbitraria y afecten a los gobernados.

2. ¿Aproximadamente cuántos procesos de lesividad se ventilan dentro de la Sala Regional Centro II (Querétaro)?

Actualmente desconozco cuántos juicios de lesividad estén en trámite en la Sala Regional del Centro II del T.F.J.F.A., pero tengo conocimiento de la existencia previa de dos de ellos.

3. ¿Considera que el proceso brinda un beneficio dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Viendo desde la perspectiva de recaudación sí beneficia para el gasto público, pero por el contrario del lado del gobernado, causa una grave afectación a su liquidez económica.

4. El plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa, ¿no le parece excesivo?

En mi particular opinión sí es excesivo el plazo que tiene la autoridad y más aún cuando es ella misma quien emite el acto y sabe lo que realiza, es decir, debería advertirlo en un plazo muy corto, refiriéndome a la temporalidad de un par de meses o menos.

5. Respecto del plazo de 5 años que tiene la autoridad administrativa ¿considera usted que es violatorio del derecho a la igualdad en su vertiente procesal?

Claro que sí es violatorio, porque viendo el juicio de nulidad como la otra mitad del juicio de lesividad, los plazos otorgado para la presentación de

la demanda son excesivamente cortos (comparativamente hablando), sin referirme a que los plazos del juicio de nulidad se incrementen.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BERNAL Pulido, Carlos. *El Derecho de los Derechos. Escritos Sobre la Aplicación de los Derechos Fundamentales*. 1º edición, Colombia, ed. Universidad Externado de Colombia. 2008.

DROMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina, ed. Astreade Rodolfo De palma y Hnos. 1973.

ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. *El juicio de Lesividad y Otros Estudios*. 1ª edición, D.F., México, ed. Porrúa. 2002.

GUAITA, Aurelio *El Proceso Administrativo de Lesividad*. Barcelona-España, ed. Bosch, Casa Editorial. 1953.

Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Compilación y notas por Alfonso Naca Negrete. Obra conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México. 1978.

MARGAIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de su Ilegitimación*. 11ª edición, D.F., México, ed. Porrúa. 2001.

SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo Curso*. 26ª edición, D.F., México, ed. Porrúa. 2013.

LEYES.

ESPAÑA: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Vigente hasta 2016.

ESPAÑA: Ley de Procedimiento Administrativo Español. Vigente hasta 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857. Vigente hasta 1917.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Vigente hasta 2016.

MÉXICO: Código Fiscal de la Federación, Vigente hasta 2016.

MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Vigente hasta 2016.

MÉXICO: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Vigente hasta 2016.

SITIOS EN RED.

Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/index.php>

Suprema Corte de Justicia de la Unión. Recuperado de <http://www.scjn.com.mx>

Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional: proceso y constitución. Recuperada de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>