

JUICIO DE LESIVIDAD: HERRAMIENTA LEGAL DE COOPERACIÓN ENTRE CIUDADANÍA Y AUTORIDADES

Dra. Estela Fuentes Jiménez

Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

SUMARIO

- I- Introducción
- II- Antecedentes y evolución
- III- Consideraciones en torno al Juicio de Lesividad en el marco jurídico vigente
- IV- El Juicio de Lesividad en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
- V- Conclusiones

I- Introducción

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

Inmerso en la jurisdicción administrativa encontramos el Juicio de Lesividad, el cual, atendiendo a los principios de la justicia administrativa, se erige como un instrumento para equilibrar y poner al mismo nivel a la autoridad administrativa y al gobernado, con el único fin de someter el poder público al orden jurídico, con la peculiaridad que quien demanda la nulidad, es la propia autoridad que lo emitió en beneficio de algún particular, bajo el argumento de que, tal acto es lesivo a los intereses generales o de la colectividad que defiende, en la inteligencia de que no se puede dejar al arbitrio de la autoridad privar de los efectos que le otorga una resolución favorable al particular, cuando estima existe una lesión a sus intereses, sino que debe someterse a los principios que señala la Constitución en sus artículos 14 y 16.

Mediante el Juicio de Lesividad, se invoca la actuación jurisdiccional contenciosa-administrativa con la finalidad de dejar sin efectos un acto propio e irregular pero favorable a los intereses de un particular. Además, es una garantía para los gobernados y una herramienta de coadyuvancia para la ciudadanía cuando sienta afectada su esfera jurídica.

II- Antecedentes y evolución

El Juicio de Lesividad, desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, hasta la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, mantuvo un carácter exclusivamente fiscal, y sólo hasta la expedición del último de los ordenamientos referidos, se abrió la posibilidad a autoridades diversas a las tributarias para demandar la nulidad de resoluciones favorables a los particulares, cuestión que subsiste hasta el día de hoy.

Luego de la evolución de esta figura jurídica, en los distintos ordenamientos a partir de la señalada ley, hasta el Código Fiscal que entró en vigor en 1982 y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 2006, nuestro Máximo Tribunal apunta que la **acción de lesividad conforma un proceso administrativo especial en tanto que:**

- **Procede contra actos que sean favorables a un particular y que además produzcan una lesión a los intereses del Estado**, de ahí que se denomine Juicio de Lesividad.
- Constituye un **proceso que se ubica en el ámbito de lo contencioso administrativo**.
- **Se ejercita por la autoridad administrativa ante la imposibilidad de revocar sus propias determinaciones**, pues una vez que la autoridad emite la resolución no puede desconocerla, por lo que sólo a través de esta acción jurisdiccional pueden impugnarse actos administrativos irrevocables en sede administrativa.
- La resolución favorable al particular puede actualizarse, entre otros supuestos, al contestar la autoridad una **consulta planteada sobre una situación real y concreta** como se prevé en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación.
- Las **partes en el juicio** son:
 - a) La parte actora, que es la autoridad administrativa que pretende la anulación y
 - b) La parte demandada, que es el particular que obtuvo la resolución favorable.
- Tiene como **objetivo** que se modifique, que se declare la nulidad de la resolución impugnada (lisa y llana). Así también, por supuesto, reconocer la validez.

En ese sentido, el Juicio de Lesividad como lo conocemos ahora, tanto federal como local, es producto de la evolución que ha sufrido a lo largo del tiempo, pues de ser una figura estrictamente fiscal, pasó a comprender los demás actos administrativos emitidos por autoridades diversas a las tributarias, y sufrió una emancipación para dar pie a la existencia de un Juicio de Lesividad fuera de la legislación común tributaria.

El Juicio de Lesividad, como todos los juicios contenciosos administrativos, ante la diversidad de materias que a través de él se ventilan, **dependerá de cada caso particular, según las peculiaridades del asunto resuelto, si la actuación del Tribunal se ajusta al modelo contencioso de anulación o contencioso de plena jurisdicción,**

lo que repercutirá en el pronunciamiento de la sentencia.

En la actualidad, el Tribunal Fiscal de la Federación en su origen y, ahora, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha tenido la facultad de reconocer la validez o declarar la nulidad de los actos cuya impugnación ha estado sujeta al juicio respectivo. La declaratoria de nulidad dentro del juicio contencioso administrativo tiene como finalidad salvaguardar la seguridad jurídica como valor fundamental del derecho de los particulares, pero también respecto de los actos del Estado, **evitando que los que se encuentran investidos de ilegalidad produzcan sus efectos en el mundo jurídico.**

III- Consideraciones en torno al Juicio de Lesividad en el marco jurídico vigente

Antes de entrar en materia, es necesario recordar cómo define la doctrina al Juicio de Lesividad.

Gustavo Arturo Esquivel Vázquez refiere al Juicio de Lesividad como *“el intentado por una autoridad administrativa dentro del proceso contencioso administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.”*¹

Por su parte, Emilio Margáin Manautou apunta que: *“...la doctrina es unánime en aceptar que la administración, al igual que los particulares, debe tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante los tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin de lograr la nulificación de sus propias resoluciones ya que ella, por sí, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.”*²

Andrés Serra Rojas lo define como: *“... un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al fisco.”*³

1 ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., El juicio de lesividad y otros estudios, 2ª ed., Porrúa, México, 2002.

2 MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad, Porrúa, México, 2009, p. 519.

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

Como podemos observar, el Juicio de Lesividad, desde su génesis ya se constituía como una figura jurídica que regula los juicios en los que, en principio la autoridad hacendaria y ahora en general, las autoridades administrativas pueden impugnar los actos que lesionan sus intereses.

Veamos ahora la regulación actual, en primer término, citemos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en cuyo primer párrafo dispone:

“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.”

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 2º, *in fine*, señala:

“Artículo 2o.- [...] Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.”

Las resoluciones favorables al particular, como todo acto administrativo, gozan de la presunción de legalidad conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, que dispone:

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

De acuerdo con ese precepto, **el principio de presunción de legalidad atribuido en general a los actos administrativos** y, en especial a los tributarios, lleva a entender que las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales se pronunciaron de acuerdo con los requisitos legales, salvo prueba en contrario ante los tribunales administrativos o las autoridades correspondientes, y se apoya

en que el orden jurídico fija a la autoridad administrativa un procedimiento a seguir antes de emitir sus resoluciones, reuniendo todos los elementos para la correcta aplicación de las disposiciones fiscales a los contribuyentes colocados dentro de sus supuestos normativos, con independencia del sentido de la resolución, que puede ser favorable al fisco o al particular.

Partiendo de la base de que todas las resoluciones fiscales se presumen legalmente válidas, es lógico considerar que, para su anulación o modificación, la parte inconforme debe combatirlas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o ante la autoridad que fijen las leyes.

Por igualdad de razón, si una resolución administrativa concede derechos a los particulares, y conforme al artículo 68 del Código Fiscal Federal dicha resolución goza de la presunción de legalidad, las autoridades fiscales no pueden modificarla o revocarla por sí y ante sí, sino que deben controvertir su validez ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

De lo anterior, resulta claro que una resolución favorable a un particular sólo podrá modificarse o anularse previa declaración que se haga en un juicio contencioso administrativo (de lesividad) tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que, en acatamiento a la garantía de legalidad y por consiguiente de seguridad jurídica, deberá fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

Ahora bien, una cuestión particularmente debatida ha sido el **plazo para promover el Juicio de Lesividad**. Como sabemos, las autoridades tienen un término para promover el Juicio de Lesividad, es de **cinco años** siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, pues en este caso, pueden demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que en su fracción III dispone:

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

(...)

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

(...)”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de manera reiterada que, el término de cinco años respeta el principio de igualdad procesal en relación con los particulares, y así lo ha sostenido en diversas tesis.

A partir de lo anterior, nuestro máximo Tribunal concluye que, la promoción, trámite, resolución y efectos de la sentencia del Juicio de Lesividad respetan las garantías de legalidad y por consiguiente de seguridad jurídica, consagradas en el artículo 16 de la Constitución, porque cuando la autoridad considere que se emitió una resolución lesiva a los intereses públicos, debe promover dicho juicio, cumpliendo con todos los requisitos de procedibilidad de la demanda para el juicio contencioso administrativo previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y el contribuyente, que en el caso tiene el carácter de demandado, conforme a los artículos 20 y 21 del mismo ordenamiento, podrá conocer de la demanda, oponer las excepciones y defensas que estime pertinentes, ofrecer pruebas y hacer valer los medios de impugnación que establece dicho cuerpo normativo. Además, para resolver la litis planteada, el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en acatamiento a los artículos 49 y 50 de la misma ley, debe analizar los conceptos de impugnación planteados

por la autoridad, así como los argumentos defensivos del particular demandado; y, con base en ese estudio, así como de las pruebas aportadas por las partes, determinar si procede declarar la validez o la nulidad de la resolución favorable impugnada.

Lo anterior, hace evidente que el Juicio de Lesividad constituye un proceso jurisdiccional al que le resultan aplicables las disposiciones que contiene la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la promoción, trámite y resolución del juicio contencioso administrativo, donde la autoridad administrativa en su carácter de actora acude ante el órgano jurisdiccional sin una situación preeminente, sin imperio y combatiendo una resolución favorable al particular, la cual estima lesiva a los intereses públicos, pero que no puede revocar *motu proprio*, porque la resolución que impugna goza del principio de presunción de legalidad; por lo que, si pretende su nulidad, debe substanciar dicho juicio donde se observarán las formalidades del procedimiento.

Lo anterior pone de manifiesto que el gobernado no será víctima del abuso de la autoridad para anular la resolución favorable, pues será dentro de un juicio en el que exista igualdad procesal donde se resolverá sobre la validez o nulidad de dicha resolución, y las sentencias dictadas en él se regirán por los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En este sentido, podemos establecer que, por la naturaleza de las resoluciones favorables al particular, un gran número de las causas de ilegalidad provengan de la incompetencia de las autoridades emisoras o bien, porque los hechos que motivaron la resolución administrativa favorable al particular no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, porque dicha resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o la autoridad dejó de aplicar las debidas, ello no imposibilita que se actualicen los diversos supuestos de ilegalidad; por lo tanto, **las sentencias dictadas por el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa en esa clase de juicios pueden dar lugar, tanto a la declaración de nulidad lisa y llana, como a la nulidad para determinados efectos, dependiendo de las particularidades del caso.**

En suma, si los efectos jurídicos directos y concretos del acto administrativo son constitutivos de algún derecho a favor de los gobernados, la administración pública se ve impedida a revocar, motu proprio, dicho acto generador del derecho individual adquirido por la validez que se presume del actuar administrativo, y las autoridades quedan obligadas a reconocer los derechos constituidos a favor del gobernado, que sólo podrán anularse mediante el Juicio de Lesividad respectivo, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Empero, la procedencia de la acción de lesividad presupone necesariamente la acreditación de una participación dañina cometida en perjuicio del Estado, que, en aras de la garantía de seguridad jurídica, debe ser probada plenamente por la autoridad accionante. De no hacerlo, queda compelida, a reconocer los derechos que la parte demandada haya gestionado y obtenido de la propia actividad gubernamental.

IV- El Juicio de Lesividad en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México

Por igualdad de razón, el procedimiento para la sustanciación del Juicio de Lesividad en materia local, es muy similar, encontramos su marco jurídico en diversos artículos de la Ley de Justicia Administrativa de la ciudad de México.

"Artículo 56. El plazo para la presentación de la demanda para los particulares es de quince días hábiles, contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del acto que se impugne, de conformidad con la ley que lo rige o del siguiente en que el actor hubiere tenido conocimiento, o se hubiere ostentado sabedor del mismo, o de su ejecución".

Cuando una autoridad pretenda, mediante el juicio de lesividad, la nulidad de una resolución favorable a una persona, la demanda, deberá presentarse en los términos del artículo 3 de la presente Ley, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, salvo que se hubieran generado efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso podrá demandarse la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia únicamente

se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Tratándose de la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen, la Ley que rige la materia establece:

"Artículo 71. En los casos de juicios de lesividad, se otorgará, a solicitud de la autoridad promovente, la suspensión de las actividades del particular ejecutadas al amparo del acto de cuya lesividad se trate, siempre que de continuarse con los mismos se afecte el entorno urbano, el medio ambiente, la debida prestación de servicios públicos o la seguridad de las personas".

La declaratoria de nulidad dentro del juicio contencioso administrativo tiene como finalidad salvaguardar la seguridad jurídica como valor fundamental del derecho de los particulares, **pero también respecto de los actos del Estado, evitando que los que se encuentren investidos de ilegalidad produzcan sus efectos en el mundo jurídico.**

V- Conclusiones

- El propósito del Juicio de Lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley y no la protección de derechos (pues las autoridades no son titulares), es evidente que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por los motivos que fueren, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello.
- Los Tribunales de Justicia Administrativa nos hemos consolidado como una instancia tendiente a frenar los impactos negativos causados por resoluciones que fueron emitidas mediando error, o cualquier vicio de ilegalidad en perjuicio del interés público y, por tanto, el Juicio de Lesividad debe ser atendido y contemplado en el Código Nacional de Justicia Administrativa.