

*Rubén Aguirre Pangburn**

Las sentencias con efectos generales

SUMARIO: I. Introducción. II. El contencioso objetivo y subjetivo. III. Reglas generales. IV. Conclusión

I. Introducción

La expresión “sentencias con efectos generales” parece, a primera vista, contradictoria. Mientras el Poder Legislativo dicta normas generales, el Poder Judicial y en general la actividad jurisdiccional lo que procura al dictar derecho es hacer observar a los particulares y en su caso a la Administración Pública, las normas generales que estableció el Poder Legislativo.

Así, Piero Calamandrei señala que mientras el Poder Legislativo establece “...nuevas normas jurídicas”; el Poder Jurisdiccional hace “...observar en concreto las normas ya establecidas.”

La ley tiene “...los caracteres de generalidad, abstracción y novedad”; el acto jurisdiccional puede ser definido por los caracteres contrapuestos: “...tiene efecto especial, concreto declarativo.” “...el acto jurisdiccional no sirve para crear el derecho para el futuro, sino para hacer observar el derecho que ya se ha concretado e individualizado.”

Para terminar de entender la lógica de Calamandrei conviene distinguir entre los efectos de las sentencias declarativas, constitutivas y de condena en el proceso civil. El procesalista italiano señala respecto de las declarativas que “El juez se limita a declarar cual es el precepto jurídico ya individualizado y aplicable *ex tunc* a los hechos ya ocurridos.

“...En las sentencias de condena –agrega Calamandrei- y en las llamadas constitutivas formula *ex nunc* un precepto jurídico diverso del primario, es necesario que antes reconozca, como ya ocurridas en el pasado, las circunstancias a las cuales la ley conecta el poder de formular aquel precepto diverso, que no es otra cosa que individualización y especificación de una norma preexistente.

* Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

En este punto conviene hacer un paréntesis y explicar la diferencia entre los efectos *ex tunc* y *ex nucn*:

- *Ex tunc*, significa “desde el origen”; una nulidad *ex tunc* es una nulidad que se retrotrae al día en que se concluyó un contrato, se dictó la resolución impugnada o, como veremos más adelante, entró en vigor una norma de carácter general o una ley.
- *Ex nunc*, significa “en adelante”; la rescisión de un contrato a partir de que se pronuncia, la nulidad de una resolución general o de una ley, a partir de que se declara.

No obstante lo anterior, cabe preguntarse qué sucede cuando una norma inferior contraviene una de mayor jerarquía. Los tribunales constitucionales del siglo xx, inspirados en Kelsen (y nuestro artículo 105 constitucional) se crearon precisamente para poner límites a la actividad legislativa y poder anular las leyes violatorias de la constitución. Tradición diferente lo constituyen tanto el control constitucional de Estados Unidos como el Juicio de Amparo en nuestro país. Construcciones jurídicas anteriores y distintas a las de los tribunales constitucionales europeos.

II. El contencioso objetivo y subjetivo

En México, el contencioso administrativo se inspiró en el Consejo de Estado Francés y en el Recurso por Exceso de Poder; sin embargo, los autores de la ley de Justicia Fiscal hicieron una serie de adaptaciones, la mayor parte de ellas, sin duda indispensables para que el Sistema Jurídico Mexicano recibiera sin rechazos la institución extranjera que se adaptaba a nuestro país. En la época, 1936, el Recurso por Exceso de Poder, contencioso objetivo, tenía un enorme prestigio y el procedimiento contencioso administrativo que se llevó a cabo en el Tribunal Fiscal de la Federación se basó en las influencias de este recurso así como en adaptaciones inspiradas en el Juicio de Amparo.

En este punto, para acercarnos al tema que nos ocupa, conviene recordar la distinción entre el contencioso objetivo o de mera anulación y el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción:

- Contencioso Objetivo o de mera anulación tiene como finalidad restablecer el orden jurídico violado, es decir, controlar la legalidad del acto y tu-

telar el derecho objetivo, limitándose la sentencia a anular el acto impugnado por vicios de legalidad.

- Contencioso Subjetivo o de plena jurisdicción tiene como finalidad declarar el derecho subjetivo del actor y condenar a la administración a hacer efectivo tal derecho.

Nuestra Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia 41/2000, lo explica así:

“...nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea de que esta dotado el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como Tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, y en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado siendo el alcance de la sentencia de nulidad no solo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento...”

El Contencioso Objetivo Francés, en 1936 –ya que a finales de siglo cambió radicalmente al eliminarse la necesidad del acto reclamado y substituirse por la pretensión como en el contencioso subjetivo- tenía los siguientes rasgos característicos:

- No se requiere un derecho subjetivo, basta un interés jurídico.

Según la doctrina francesa de la época, en los actos discrecionales el particular no tenía un derecho subjetivo para reclamarlo y por lo tanto, para que procediera el recurso por exceso de poder, el Consejo de Estado aceptó que bastaría con un interés jurídico. En nuestro Juicio de Amparo también se adoptó como requisito de procedibilidad, el del interés jurídico en lugar del derecho subjetivo que era el común en el proceso civil; sin embargo, curiosamente, la Jurisprudencia, a su vez, lo definió como derecho subjetivo.

- Los hechos y los argumentos de derecho tienen que ser los mismos planteados ante la autoridad administrativa. Afortunadamente este requisito ha sido superado, abandonando el tratamiento de recurso administrativo que inicialmente se le atribuía al juicio contencioso.
- Son impugnables los actos administrativos de carácter general, incluyendo los reglamentos. A los autores de la Ley de Justicia Fiscal, seguramente, les pareció más prudente que la competencia se limitara a los actos administrativos individuales; por su parte, a los autores de la Ley del

Procedimiento Contencioso Administrativo no les pareció conveniente incluir a los reglamentos entre los actos administrativos impugnables.

- El juez se limita a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado (o a la nulidad para efectos cuando se trata de un vicio del procedimiento que trasciende al fin del acto impugnado, es decir, que puede cambiar en sentido opuesto el resultado final, conforme a la tradición anti-formalista que se construyó durante el siglo xix).
- La cosa juzgada se extiende a todos los afectados, llegando a ser erga omnes, cuando el acto administrativo (puede ser un reglamento) anulado tiene a su vez los mismos efectos.

Siempre fue consecuencia natural del recurso por Exceso de Poder que el acto que se anulaba lo era *ex tunc*, es decir, desde su origen y que por lo tanto, no podía subsistir en el orden jurídico, ya sea que se tratara de una resolución administrativa individual, de una resolución administrativa de carácter general o de un reglamento. Lo anulado nunca existió. A este respecto, conviene recordar que en el Juicio de Amparo, frente a la consecuencia natural de anular el acto reclamado, lo que el juez hace es proteger al afectado contra su aplicación y con frecuencia usa la expresión “dejar insubsistente”, se le priva de substancia en lugar de anularlo. Todo ello, sin duda, tiene que ver con el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Así, podemos decir que el Tribunal Fiscal de la Federación tenía en sus inicios la siguiente estructura:

- Competencia sobre resoluciones individuales que afectan normalmente a una persona.
- Estructura procesal del Contencioso Objetivo (Proceso contra un acto).
- Contencioso Subjetivo incipiente y primitivo (Negativa de devolución de impuestos)
- Nulidad *ex tunc*: desde el inicio. (El acto anulado se expulsa del orden jurídico desde su origen).

En los últimos años, el Contencioso Administrativo ha tenido cambios importantes, distintos de su ampliación de competencia y del cambio de denominación del Tribunal que conviene señalar brevemente:

- Se pueden impugnar resoluciones administrativas de carácter general, como fue en un inicio las resoluciones que establecen las cuotas compensatorias o las Normas Oficiales y recientemente, resoluciones como las “Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.”

— Se modernizan ligeramente las reglas procesales del Contencioso Objetivo, se buscó que se atienda fundamentalmente a la pretensión y no simplemente a la legalidad del acto. Como dice el primer párrafo del artículo 50 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo:

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

— Se incorporan algunas reglas del Contencioso Subjetivo, como es el último párrafo del artículo 50:

“...En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular además de la ilegalidad de la resolución impugnada.”

No basta que la resolución sea ilegal, es necesario, además, acreditar el derecho subjetivo que se pretende. La pretensión del actor no se limita a la nulidad del acto impugnado, sino que trasciende al reconocimiento del derecho violado y a la condena correlativa y por tanto, su interés consiste en que se reconozca su derecho y se condene a la autoridad a cumplir con la obligación correlativa: el derecho que la autoridad le niega y que en juicio debe demostrar.

En el proceso, el interés, la pretensión y los poderes del juez tienen que ser coincidentes. En este caso, el Tribunal es competente, como lo dice la fracción V del artículo 52 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su inciso a) para:

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

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

Ese mismo artículo, volviendo al Contencioso Objetivo, tiene como efecto declarar la nulidad de la resolución impugnada con efectos *ex tunc*, desde inicio (expulsando del orden jurídico la resolución anulada); de ahí, que si la resolución anulada tenía efectos generales, su nulidad, naturalmente, “beneficia” a todos los afectados presentes o futuros. Las resoluciones administrativas no pueden ser simultáneamente válidas para algunos y nulas para otros. Las nulidades pueden ser *ex tunc* o *ex nunc*, pero nunca selectivas o “con efectos relativos”.

III. Reglas generales

Desde 1986 con la ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución, el Tribunal tiene competencia sobre cuotas compensatorias y por lo tanto, los importadores a México y los exportadores del país de origen tienen interés jurídico en que se revoque la cuota, su pretensión debe consistir en que el Tribunal anule la resolución recaída al recurso así como la recurrida y por tanto, el Tribunal tienen que poder, en el caso de una sentencia favorable, satisfacer esa pretensión. La sentencia estimatoria de la pretensión del interesado tiene que anular la resolución que confirmó la que estableció la cuota, así como la que la estableció. De lo contrario el juicio sería improcedente al no tener facultades el juzgador para satisfacer la pretensión deducida en la demanda.

Así lo resolvió, desde 1999, la Segunda Sección de la Sala Superior, con el precedente:

“EFECTOS ERGA OMNES DE LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN QUE ESTABLECE O CONFIRMA UNA CUOTA COMPENSATORIA DEFINITIVA.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación normalmente limitan sus efectos a las partes en el juicio; sin embargo, de la misma manera que los límites subjetivos de la cosa juzgada se extienden a todas las personas en las acciones sobre el estado civil y disposiciones testamentarias y, en derecho público, las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal Electoral afectan a todos los participantes en una elección, así en materia de prácticas desleales al comercio exterior, cuando se declara la nulidad de una resolución que establece o confirma una cuota compensatoria definitiva, la sentencia también tiene efectos generales. Los efectos generales o como señalan las partes: “erga omnes”, son excepcionales y únicamente se dan cuando la naturaleza de lo resuelto no puede lograrse sin dichos efectos. Las resoluciones administrativas antes citadas, cuya nulidad se declara por este Tribunal, derivan de un procedimiento en forma de juicio el cual, de conformidad con la Ley y los tratados suscritos por México, contienen algunas características excepcionales: intereses colectivos o difusos, quasi acciones de clase (puesto que se da en sede administrativa) y resoluciones con efectos generales. En efecto, el procedimiento se inicia con cualquier productor o conjunto de productores que representen por sí mismos o agrupados, cuando menos el 25% de la producción afectada; se instruye con la participación de las denominadas partes interesadas, entendiendo por las mismas, a los productores, importadores y exportadores de la mercancía correspondiente; finalmente, se resuelve con resoluciones con efectos “erga omnes”. Las disposiciones reglamentarias, por su parte, prevén un

procedimiento posterior a la sentencia, disponible para las demás partes interesadas, no participantes en el juicio, el cual tiene como propósito proteger los intereses de dichas personas.”

El procedimiento administrativo en forma de juicio al cabo del cual se determina una cuota compensatoria resuelve sobre intereses jurídicos colectivos o difusos opuestos, de productores frente a importadores y exportadores; los productores pretenden una cuota que los compense de una supuesta práctica desleal de comercio internacional y los importadores y exportadores resisten esa pretensión. La resolución administrativa, por su parte, tiene con frecuencia efectos generales. En el recurso de revocación, la parte que recurre pretende que se revoque la cuota; si su recurso prospera, la revocación tendrá efectos generales; de lo contrario, al impugnarla ante el Tribunal hará valer la pretensión insatisfecha, la misma del procedimiento y del recurso: que no haya cuota. La pretensión contraria (los productores deben ser terceros interesados) es que se mantenga en los términos en que se estableció, normalmente “*erga omnes*”.

Es más fácil entender la necesidad de las sentencias con efectos generales cuando se analiza el caso contrario: los productores no obtuvieron la cuota compensatoria. ¿Cuál es su interés jurídico? El insatisfecho, el mismo que hizo valer, primero en el procedimiento y después en el recurso ¿Cuál es su pretensión? La misma: que se establezca una cuota que los compense ¿Cómo sería esa cuota? Normalmente con efectos “*erga omnes*”. No puede haber una sentencia con efectos relativos, la cuota gravaría a los importadores presentes y futuros, no únicamente a los que participaron en el procedimiento. En este caso el juicio de amparo debe ser improcedente.

Nuestro Máximo Tribunal resolvió un caso de improcedencia que revela la necesaria conexión entre interés, pretensión y poderes del juez:

“ECOLOGÍA. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO EN CONTRA DE LEYES DE ESA MATERIA, CORRESPONDE A LA COMUNIDAD COMO TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). La noción de interés jurídico se encuentra estrechamente vinculada con el principio de relatividad establecido por el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los efectos de una sentencia de amparo. La fracción II del citado precepto constitucional señala que “La sentencia será siempre tal, qué solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. Asimismo, cuando se otorga el amparo en contra de una ley, el efecto de la sentencia es proteger al

quejoso en contra de su aplicación presente y futura, con lo que se respeta el principio de relatividad citado, como lo ha determinado este alto tribunal en la tesis que lleva por rubro: 'AMPARO CONTRA LEYES. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.' Lo anterior significa que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, más no así a las personas ajena al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucional de la ley, al caso concreto. Ahora bien, los artículos 9º de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México; 1º , fracción VIII, 15, fracciones I y II, 18 y 157 de la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente, (vigentes en febrero de 1993), contienen disposiciones en materia ecológica relativas a una comunidad determinada, estableciendo derechos a favor de las personas físicas y morales que la integran y residen en el lugar, lo que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo. De ello se sigue cuando lo promueve una asociación cuya pretensión radica, no en salvaguardar algún derecho que le otorgue la ley por encontrarse dentro de su hipótesis, sino en que se proteja a la colectividad que representa y se haga una declaración general respecto de la ley y decreto reclamados, se está en la hipótesis prevista por la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues de admitirse la procedencia del amparo y en el supuesto de que el mismo tuviera que otorgarse, se estaría ante el problema de determinar los efectos de la sentencia, los cuáles no podrán ser otros que los señalados y que vulnerarían claramente la fracción II del artículo 107 constitucional, lo que jurídicamente no puede acontecer."

Por su parte, la Primera Sección de la Sala Superior, en 2005, dictó el siguiente precedente:

"RESOLUCIÓN QUE DETERMINA CUOTAS COMPENSATORIAS.- SU NULIDAD DECRETADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA TIENE EFECTOS GENERALES. El efecto relativo de las sentencias a que se refiere el artículo 196 de la Ley de Amparo, que incluso tiene sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 107, fracción II, tiene aplicación precisamente para el juicio de amparo, sin que exista disposición alguna en este máximo ordenamiento, en el Código Fiscal de la Federación que es el que regula el juicio contencioso administrativo o en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a aquél, que señale que las sentencias del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se pronuncien respecto de la legalidad de resoluciones de carácter general, tendrán efectos relativos. Más aún, incluso del análisis tanto de la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el 27 de julio de 1993, como de la Ley de Comercio Exterior que la sustituyó a partir del 28 de julio de 1993, tampoco se desprende ningún elemento que permita sostener la relatividad de las sentencias que declaran la nulidad de actos que determinen cuotas compensatorias, lo cual tiene lógica si se toma en cuenta que este tipo de actos tienen efectos generales en su emisión y vigencia, por lo que el fallo que establezca su nulidad, debe tener el mismo alcance, a falta de norma expresa que señale lo contrario.”

IV. Conclusión

La competencia que confiere la Ley al Tribunal en materia de cuotas compensatorias tiene como consecuencia natural que la sentencia estimatoria de la pretensión de los interesados tenga efectos generales, salvo cuando se trate de cuotas compensatorias limitadas a la importación proveniente de empresas específicas, en cuyo caso, tanto el interés como la pretensión de los afectados pueden ser para proteger a una determinada empresa.