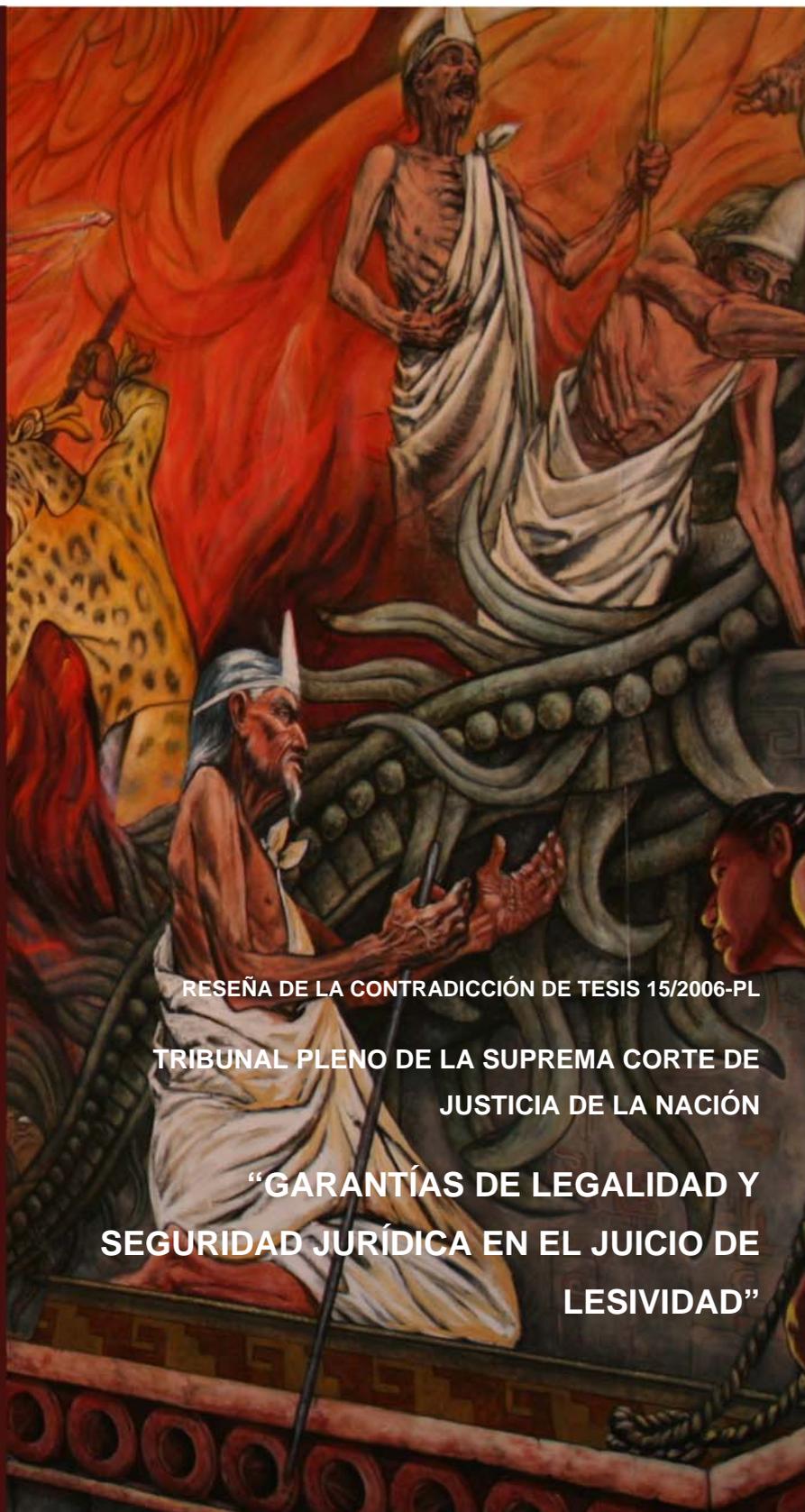


# Reseñas

Argumentativas



RESEÑA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/2006-PL

TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

“GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y  
SEGURIDAD JURÍDICA EN EL JUICIO DE  
LESIVIDAD”

## RESEÑA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/2006-PL

### TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

#### “GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA EN EL JUICIO DE LESIVIDAD”

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona.*

La justicia administrativa ha jugado un papel muy destacado en el desarrollo del Derecho Administrativo, ya que tiene como finalidad garantizar el Estado de Derecho por lo que hace al equilibrio de la relación entre los particulares y el poder del Estado, es decir, uno de sus propósitos principales es el control jurídico sobre los actos que dictan las autoridades administrativas.

No obstante lo anterior, la evolución histórica y jurídica que en México ha sufrido la materia fiscal y administrativa, así como los procedimientos contenciosos administrativos y las competencias del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se puede advertir que el equilibrio antes aludido no sólo se refiere a la protección jurídica con la que cuenta un gobernado para protegerse de los actos dictados por la autoridad administrativa, sino a la legalidad propia de todas las resoluciones emitidas por este tipo de autoridades, aun cuando se encuentren a favor de un particular, bajo el principio de seguridad jurídica y de legalidad que establece la obligación de que todo acto de autoridad funde y motive la causa legal del procedimiento.

En el derecho tributario, el respeto a la garantía de seguridad jurídica resulta imprescindible, ya que el tributo es uno de los instrumentos de mayor afectación en la esfera de libertad y propiedad de los gobernados, por lo que el Estado debe velar para que las situaciones jurídicas tributarias se encuentren previstas de tal manera que tengan una expectativa precisa, tanto de los derechos como de las obligaciones generados por la ley.





De esta forma, el Código Fiscal de la Federación permite a la autoridad administrativa promover el procedimiento conocido por la doctrina como *juicio de lesividad*, el cual se inicia por las autoridades fiscales ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el propósito de modificar las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a una persona determinada en un caso concreto.

Por lo que respecta al juicio de lesividad, en la legislación federal mexicana vigente no se precisa un concepto del mismo; sin embargo, se ha entendido por la doctrina que el término “lesivo” se utiliza en el sentido de causar o generar un daño, por lo que el juicio de lesividad supone la existencia de un daño que recibe la autoridad administrativa o el Estado, a quien se le faculta para interponer la acción de lesividad, con la finalidad de no quedar en estado de indefensión en su actuar, toda vez que no puede revocar sus propias determinaciones por sí y ante sí, pues violaría la garantía de seguridad jurídica de los gobernados.<sup>1</sup>

Ahora bien, las resoluciones favorables al particular, como todo acto administrativo y conforme a lo establecido por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, gozan de la presunción de legalidad, por ende, resulta lógico que para su anulación, modificación o alteración, la parte inconforme puede combatirlas ante el órgano jurisdiccional respectivo.

De esta manera, el legislador, a través de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, buscó garantizar la actuación de la autoridad fiscal, con la finalidad de que ésta no eliminara de manera arbitraria los derechos que le corresponden a los contribuyentes, pero que le permitiera solicitar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la modificación de una resolución administrativa que se considerara dictada en menoscabo del orden jurídico.

---

<sup>1</sup> Véase tesis 1a. XXII/2002, RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, Abril de 2002, p. 470, IUS 187102.



En ese contexto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 15/2006-PL, abordó el tema relativo a si el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación era o no violatorio de la garantía de seguridad jurídica por no precisar las causales y efectos de la declaratoria de nulidad de una resolución favorable a un particular.

El planteamiento anterior, emanó de las consideraciones emitidas por la Primera Sala del Máximo Tribunal del país al resolver el amparo directo en revisión A.D.R. 782/2001, en contraposición a lo sustentado por la Segunda Sala del mismo órgano jurisdiccional al dictar la resolución en el amparo directo en revisión A.D.R. 1005/2004.

Al respecto, la Primera Sala del más Alto Tribunal consideró que el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, era violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas en el artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud de que no se establecían los efectos de la sentencia, como era el especificar a partir de cuándo éstos se retrotraerían, si a la fecha de la presentación de la demanda o a partir de que se expidió la respuesta a la consulta fiscal; asimismo no se definía qué conceptos correspondía incluir, además de si era necesario presentar declaraciones complementarias por el impuesto omitido, recargos y actualizaciones, o sólo por algunos conceptos.

Derivado de lo anterior, estimó que se generaba una situación de incertidumbre, ya que se dejaba a la voluntad de la autoridad el determinar los efectos de la resolución.

Con base en este criterio se emitió la tesis aislada de rubro:

**RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA FAVORABLE AL PARTICULAR EN RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL NO PRECISAR CUÁNDO SURTE EFECTOS SU NULIDAD O, EN SU CASO, POR QUÉ CONCEPTOS SE MODIFICARÁ, ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Tesis 1a. XXI/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, Abril de 2002, p. 469, IUS 187103.



De manera opuesta, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las sentencias dictadas en los juicios de lesividad también se regían por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación,<sup>3</sup> los cuales establecían las causas y efectos de la declaración de nulidad, en atención al origen de las resoluciones impugnadas, por lo que se consideró que el primer párrafo del artículo 36 del aludido ordenamiento no dejaba al arbitrio de la autoridad los motivos y alcances de la nulidad declarada, pues se encontraban supeditados, como en los demás juicios de carácter contencioso administrativo, a las prestaciones demandadas por la autoridad, así como a las excepciones que haya opuesto el particular demandado, es decir, a la forma en que se fijó la litis, por lo que los efectos de la declaración de nulidad también dependían de la causa que los originó.

El criterio anterior se plasmó en la tesis aislada de rubro:

JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 36, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA POR NO ESTABLECER LAS CAUSAS Y EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD.<sup>4</sup>

Una vez establecidos estos criterios, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación denunció la posible contradicción de tesis, por lo que previo cumplimiento de los trámites respectivos ordenó formar y registrar el expediente, al que le correspondió el número 15/2006-PL, tras lo cual se turnaron los autos a la atención del **señor Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia**, con la finalidad de que presentara el proyecto de resolución correspondiente.

---

<sup>3</sup> Es oportuno señalar que en el proyecto presentado para resolver la presente contradicción de tesis, se aclara que no resultaba un obstáculo que por virtud de lo establecido en el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el D.O.F. el 1 de diciembre de 2005, se haya derogado el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263, en tanto que dichas disposiciones fueron recogidas en la referida Ley.

<sup>4</sup> Tesis 2a. CXXXVI/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Enero de 2006, Página, 1295, IUS 176265.



Resulta importante mencionar que el día 2 de enero de 2007, el **señor Ministro Guillermo Ortiz Mayoitia** fue electo y nombrado por el Tribunal en Pleno del más Alto Tribunal del país, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ahí que el presente asunto se reasignara a la ponencia del **señor Ministro Mariano Azuela Güitrón**.

De esta manera, en sesión de fecha 15 de marzo de 2007, el señor Ministro ponente sometió a la consideración del Tribunal Pleno del Máximo Órgano Jurisdiccional su proyecto de sentencia, a través del cual se propuso resolver la problemática planteada bajo el argumento de que si bien en el párrafo primero del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación no se especificaban las causas y efectos jurídicos de la declaración de nulidad de una resolución favorable al particular, tales cuestiones se dilucidaban aplicando las disposiciones que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que permiten determinar las causas de nulidad y el trámite que debe seguirse en el juicio de lesividad, de conformidad al resto de los juicios contenciosos administrativos, así como de los alcances de la sentencia que llegare a dictarse, por lo que no se violaba la garantía de seguridad jurídica.<sup>5</sup>

En uso de la palabra, el **señor Ministro Mariano Azuela Güitrón** destacó que el juicio de lesividad como era calificado por los tratadistas, se refería a la posibilidad de la autoridad administrativa para demandar ante un órgano jurisdiccional la nulidad de una resolución que originalmente dicha autoridad había dictado en favor de un gobernado, acto de autoridad que contenía fuerza real, bajo el principio de presunción de validez, incluso frente a la propia autoridad, por lo que esta última no podía revocar sus propias resoluciones. Lo antes mencionado, indicó, había existido en México como un gran avance

---

<sup>5</sup> Véase tesis P./J. 81/2007, JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 36, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, SIN ESPECIFICAR LAS CAUSAS Y EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página, 9, IUS 170714.



jurídico desde el año de 1937 cuando surgió el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>6</sup>

Así, explicó que no debía perderse de vista que el poder público no actúa en beneficio del funcionario o del servidor público, sino en representación de la colectividad, por ende, si una autoridad advertía que se había dictado una resolución que afectaba a la sociedad en cuyo nombre actúa y en respeto al principio de seguridad jurídica, propio de los procesos contenciosos administrativos, la autoridad debía someterse al Tribunal especializado en esa materia, que en México originariamente recaía en el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para demandar la nulidad de la resolución favorable al particular.

Asimismo, señaló que en estos casos, los cuales no se presentan con frecuencia sino de manera excepcional, los papeles se invertían y rompían con la regla general que caracterizaba a los juicios contenciosos administrativos, ya que la parte actora normalmente era el gobernado, y el funcionario o la autoridad era la parte demandada; sin embargo, en los juicios de lesividad era la autoridad quien pretendía nulificar la resolución y por ello el particular, como parte demandada, era quien defendía la legalidad de la resolución dictada por la propia autoridad.

Posteriormente, el **señor Ministro Mariano Azuela Güitrón** hizo una síntesis de los criterios discrepantes pronunciados en este asunto por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y precisó que el proyecto buscó establecer, mediante los argumentos necesarios, qué tesis debía prevalecer como jurisprudencia, no obstante que la decisión final correspondía al Tribunal Pleno.

---

<sup>6</sup> Véase tesis: P. XXXVI/2007, RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página, 27, IUS 170610.



Por su parte, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** estimó que a pesar de que el juicio de lesividad no se hiciera valer con tanta frecuencia, como lo había mencionado el señor Ministro Azuela Güitrón, era totalmente correcto que la legislación estableciera un procedimiento a través del cual se pudiera declarar la nulidad de una resolución favorable al particular cuando se consideraba que ésta era contraria a alguno de los artículos que rigen el acto concreto.

No obstante, señaló que le resultaban preocupantes los efectos que pudieran derivar del mismo, en virtud de las atribuciones que con el paso del tiempo le habían sido conferidas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues anteriormente conocía preponderantemente de asuntos relacionados con la materia fiscal y hoy en día le habían sido ampliadas de manera considerable a cuestiones de orden administrativo, por lo que estimaba confuso establecer los efectos mediante la aplicación de diversos preceptos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues no sólo se encontraban relacionados con resoluciones de carácter fiscal.

Asimismo, señaló que los efectos establecidos en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo estaban dirigidos a declarar la nulidad de actos dictados por la autoridad, pero en lo relativo al juicio de lesividad, que si bien pretende originalmente la declaración de nulidad de una resolución porque efectivamente está dictada en contravención a determinadas leyes, esa nulidad tenía repercusiones respecto a actos de los particulares.<sup>7</sup>

Frente a estas manifestaciones, el **señor Ministro Presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia** consideró que no debía ser motivo de preocupación la ampliación de competencias otorgadas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que el artículo 36 del

---

<sup>7</sup> Véase tesis P. XXXIV/2007, NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Página, 26, IUS 170684.



Código Fiscal de la Federación, cuya constitucionalidad se examinaba en esta contradicción, se refería exclusivamente a resoluciones de índole fiscal.

De igual modo al expresado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** mencionó que los juicios de lesividad se orientaban a cuestiones fiscales y, por tanto, la consecuencia de la nulidad estaba enfocada a que la autoridad fiscal se encontrara en aptitud de cobrar, por lo que no representaba un problema el que los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo previeran diversas situaciones, ya que no puede haber una norma que abarque todos los supuestos, por eso al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa le correspondía apoyarse en normas generales, con la finalidad de distinguir de entre ellas las que resultaran aplicables al caso concreto.

En diversa intervención, el **señor Ministro Mariano Azuela Güitrón** consideró, de la misma manera a la expresada por el señor Ministro Aguirre Anguiano, que al juzgador, en este caso la Sala del Tribunal Fiscal, le correspondía resolver mediante la lógica de adecuación que en principio estaba planteada para la generalidad de los procedimientos contenciosos administrativos y así determinar su alcance.

En uso de la palabra y a efecto de justificar su voto, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** señaló porqué consideraba pertinente apartarse del razonamiento sostenido por la Primera Sala, el cual había derivado de un proyecto elaborado bajo su ponencia. En ese orden, expresó que coincidía con el criterio que se proponía en el proyecto ya que el Juez constitucional, bajo el argumento de una interpretación conforme, cubría un vacío legislativo que permite la subsistencia de la disposición y previene la conservación de los actos jurídicos, como una deferencia a lo establecido por el legislador.



En ese sentido, especificó que el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación revelaba que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular eran susceptibles de modificación por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el ejercicio de la acción de lesividad por las autoridades tributarias, pero únicamente en la vía del juicio contencioso administrativo.

En consecuencia, la interpretación conforme de esta norma no debía versar directamente sobre la disposición legislativa en ella contenida, por lo que la operación hermenéutica consistía en emprender un examen jurídico no aislado del precepto, como si su ejercicio requiriera de la existencia de un sistema jurídico procesal distinto, sino que debía estimarse que el procedimiento contencioso administrativo previsto en los artículos 1º, 2º, 13, 14, 15, 20, 21, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes establecido en los artículos 237, 238, 239 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación eran plenamente aplicables para la promoción, trámite, resolución y efectos del juicio de lesividad.

De la misma manera, el **señor Ministro José Fernando Franco González Salas** manifestó que la ley había que interpretarla en su integridad y, como punto de partida, se encontraban las facultades conferidas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual no podía considerarse como un tribunal puramente de anulación, ni como un tribunal de libre jurisdicción, sino que jurídicamente había evolucionado para hacerse cargo de este tipo de problemas, que evidentemente requerían de un tribunal formalmente establecido para poder dilucidarlos.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** mencionó que no era posible analizar una violación constitucional de manera aislada, circunscribiendo el estudio al contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, ya que como se había afirmado con anterioridad, este precepto formaba parte de un sistema en el que hay



otras disposiciones que establecen reglas aplicables para los juicios que se sigan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El **señor Ministro Presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia**, en uso de la palabra, consideró importante señalar que el texto del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación otorgaba una nueva potestad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para modificar las resoluciones administrativas favorables a un particular como resultado de un juicio de lesividad, de acuerdo a la interpretación sistemática y conforme que se había propuesto, por consiguiente, todo acto de autoridad que en materia fiscal favoreciera a un particular, por principio substancial de nuestro régimen jurídico se encontraba apegado a derecho; sin embargo, si se apartaba de las normas jurídicas podía ser anulado.

En una última intervención y después de haber escuchado las consideraciones expuestas por los señores Ministros en el transcurso de la sesión, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** manifestó que compartía el sentido del proyecto, pero estimaba importante señalar que no se tomaran en cuenta solamente algunos de los preceptos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como los que se habían mencionado, sino que se consideraran todas las disposiciones que sirvieran para la precisión de efectos en este juicio específico de lesividad.

Así y sin más intervenciones, el señor Ministro presidente solicitó se tomara la votación respectiva, por lo que la contradicción de tesis se resolvió a favor del proyecto por unanimidad de diez votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**