

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo**

**“Estudio de la interpretación judicial del artículo 16 constitucional y
sus repercusiones en el control de la legalidad del acto administrativo”**

Asesor: Licenciado Alfonso Nava Negrete

**Perea Rodríguez Juan Carlos
09834122-7**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“En todo caso, debo a la Universidad Popular mi nivel cultural, modesto claro esta, pero lleno de magníficas lagunas”

GRASS, Günter. El Tambor de Hojalata,

A mi familia: Juan Perea Martínez, Laura Dolores Rodríguez Arteaga, Laura Cecilia y Abel Ivan: ¡GRACIAS TOTALES!

A los amigos y amigas que estuvieron y están: Jorge, Orlando, Elizabeth, Eric, Efraín, Meza...

A los tres maestros que marcaron mi formación como abogado: Alfonso Nava Negrete, Rafael Bulmaro Castillo Ruiz y Carlos Rodríguez Manzanera: gracias por mostrarme que el libre pensamiento no está peleado con el derecho.

A la Licenciada Claudia Lucia Cervera Valeé, quien me enseñó y enseña cotidianamente la interpretación y aplicación del derecho administrativo.

A la Magistrada Herrera Martínez, gracias por haberme brindado la oportunidad de aprender el Juicio Contencioso Administrativo.

Al Licenciado Alejandro Sanchez, quien creyó en mi, y me enseñó la virtud de la paciencia.

A la Magistrada Olga Hernández Espíndola, gracias por darme la oportunidad de integrarme a su equipo de trabajo, y enseñarme la disciplina, empeño y pasión con la cual se debe ejercer la abogacía.

	Página
INTRODUCCIÓN	I
Capítulo I. Interpretación constitucional	
1. Interpretación. Concepto	1
1.1. Interpretación constitucional positiva	3
1.2. Práctica judicial.....	9
1.3. Neoconstitucionalismo	14
2. Jurisprudencia	20
2.1. Concepto	20
2.2. Antecedentes	27
2.3. Marco Normativo.....	28
2.4. Acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	29
2.5. Principios.....	31
2.5.1. Principio de terminalidad	31
2.5.2. Principio de idoneidad.....	33
2.5.3. Principio de votación idónea.....	34
2.5.4. Principio de irretroactividad.....	34
	35
2.6. Sistemas de integración.....	37
2.6.1. Reiteración de criterios.....	37
2.6.2. Contradicción de Tesis.....	
2.6.3. Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad	41 44
2.7. Clasificación.....	
2.8. Obligatoriedad para las autoridades administrativas	45
2.8.1 Criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	50 50
2.8.2. Obligación indirecta: artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	56
	59
3. Interpretación constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	60
3.1. Interpretación constitucional para el efecto del control de la constitucionalidad de las normas legislativas (interpretación del artículo 133 constitucional)	62
3.1.1. Tesis del Ministro Gabino Fraga	67
3.1.2. Tesis del maestro Martínez Baez	68
3.1.3. Tesis del maestro Carrillo Flores	69
3.2. Interpretación constitucional para el control de la constitucionalidad del acto administrativo	
Capítulo II. Artículo 16 constitucional	73
1. Garantías que preceptúa.....	73
2. Garantías en materia administrativa.....	79

3. Principio de legalidad	81
4. Resolución administrativa	91
5. Acto de molestia y acto privativo	102
6. La relación entre el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	113
7. Análisis del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	117
7.1. Ilegalidades	
7.1.1. Incompetencia	124
7.1.2. Violaciones formales y procedimentales	126
7.1.3. Violaciones de fondo.....	129
7.3.4. Desvío de poder.....	130
7.2. Nulidades	134
7.2.1. Nulidad para efectos	135
7.2.2. Nulidad lisa y llana	137
7.2.3. Nulidad excepcional	139
8. El artículo 192 de la Ley de Amparo como causa de nulidad	140
Capítulo III. Garantía de Competencia.....	148
1. Concepto y características	148
2. Competencia subjetiva o ilegitimidad.....	154
2.1. Tesis Lozano	156
2.2. Tesis Vallarta	160
2.3. Criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	163
3. Competencia objetiva	164
3.1. Elementos que comprende	164
3.2. Existencia de la autoridad	165
3.3. Competencia material (tipicidad del acto administrativo)	167
3.4. Competencia territorial	168
3.5. Competencia temporal	169
3.6. Competencia en razón de grado y cuantía	170
3.7. Fundamentación	172
4. Suplencia y delegación de facultades	186
5. Causas de nulidad	190

Capítulo IV. Garantías de Fundamentación y motivación	203
1. Fundamentación	203
2. Motivación.....	206
3. Causas de nulidad.....	208
3.1. Ausencia e insuficiente.....	213
3.2. Indevida.....	220
CONCLUSIONES.....	223
BIBLIOGRAFÍA	231

“NO QUIERO CONVENCER A NADIE DE NADA. Tratar de convencer a otra persona es indecoroso, es atentar contra su libertad de pensar o de creer o de hacer lo que le dé la gana. Yo quiero sólo enseñar, dar a conocer, mostrar, no demostrar.

Que cada uno llegue a la verdad por sus propio pasos, y que nadie le llame equivocada o limitado. (¿Quién es quien para decir “esto es así”, si la historia de la humanidad no es más que una historia de contradicciones y de tanteos y de búsquedas?)”

Jaime Sabines

Introducción

El conocimiento científico se caracteriza esencialmente por su objetividad y universalidad y tiene como objeto la realidad, entendida en su sentido más genérico abarcando seres concretos y abstractos.

De modo que, la ciencia se limita a describir la realidad para entenderla, sin más ni menos, por ello no debe confundirse con la técnica o la ideología.

En este sentido, los objetos de estudio de la ciencia en lo particular se encuentran integrados por aspectos formales y materiales, por ejemplo, el objeto formal tanto de la medicina y la psicología es el ser humano, pero difieren en cuanto al material, uno le interesa la salud física, el funcionamiento orgánico y químico, mientras que a la segunda si bien le interesa también el bienestar humano se ocupa respecto a su mente.

Lo anterior sucede de igual forma en lo social donde se coloca el “derecho” y las disciplinas que lo estudian; porque puede ser considerado como un sistema de normas en lo particular, como un fenómeno social o político o una aspiración filosófica que cumpla con determinados criterios de justicia.

Ahora bien, en el presente trabajo abordamos como objeto formal al sistema jurídico mexicano federal, y como objeto material al “derecho judicial” emitido con relación al

II

subsistema administrativo federal y la manera que afectado el control de la legalidad del acto administrativo.

Por tales motivos, la investigación se inserta en la denominada dogmática jurídica, al limitarse a describir sistemáticamente la “práctica judicial” respecto a las garantías en materia administrativa previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificamos el estudio realizado porque consideramos a la Jurisprudencia como una norma jurídica integrante del sistema jurídico mexicano, entendiendo como norma jurídica a cualquier regla de conducta, y en tal virtud la Jurisprudencia resulta una regla de conducta obligatoria a los Tribunales con relación a la interpretación y aplicación de la Constitución, leyes, reglamentos, etc.

Entonces, sí la Jurisprudencia es una norma jurídica resulta evidente su estudio para tener un conocimiento más amplio del derecho efectivamente aplicado en el práctica cotidiana de los Tribunales.

A lo que debemos añadir que tradicionalmente la dogmática jurídica mexicana no se ocupa de tratar a la práctica judicial y su Jurisprudencia como un elemento merecedor de análisis, porque a lo sumo se limita a citarla.

Además, consideramos lo siguiente:

1. La interpretación de los Tribunales han modificado y ampliado el contenido del artículo 16 constitucional en materia administrativa.
2. La validez del acto administrativo dependen en gran parte de los requisitos determinados jurisprudencialmente.
3. La inobservancia de los requisitos determinados en Jurisprudencia, por la autoridad administrativa, implica la obligatoriedad indirecta de los criterios judiciales, por ser requisitos de legalidad.

4. El conocimiento de la Jurisprudencia que determina requisitos extralegales es necesario e indispensable tanto para el abogado postulante, burócrata y jueces.
5. No existe un estudio en el que se analice de forma metódica y sintetice los requisitos jurisprudenciales de legalidad del acto administrativo.
6. La tesis tiene como finalidad realizar la síntesis aludida.

Sí lo referido no fuese suficiente para justificar la tema, únicamente hay que considerar que en 2006, la Segunda Sala de la Corte emitió **228** Jurisprudencias, en 2005: **203**, en 204: **134**, tal y como se desprende del Informe de Labores y estadística judicial visible en la página electrónica del Máximo Tribunal.

Con lo anterior queremos denotar el dinamismo, así como el conocimiento de los criterios judiciales para tener una sólida formación como abogado: la práctica judicial se aprende la forma en que razonan, o pretenden, los Juzgadores, la forma de interpretación y aplicación de las normas jurídicas, con lo cual se aprecia la técnica judicial de forma directa.

Asentado lo anterior a continuación exponemos brevemente el contenido de cada capítulo:

“La primera, como dije, es calidad de información, la segunda ocio para digerirla, la tercera el derecho de obrar de acuerdo con lo que no ha enseñado la interacción de las otras dos,“

BRADBUTY, Ray. Fahrenheit 451

En el primer capítulo se aborda los elementos de la interpretación “clásica” y “neoconstitucionalista”; incluso de las características y mecanismos a través de los cuales se expresa: tesis y Jurisprudencia, y considerando que la segunda materia de la tesis son las repercusiones de la interpretación judicial del artículo 16 constitucional en el control de legalidad de las resoluciones administrativas, de donde deducimos la necesidad de

establecer los alcances de la obligatoriedad de la Jurisprudencia para las autoridades administrativas.

En el segundo capítulo partimos de la premisa relativa a que las causas de ilegalidad en sentido contrario previstas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 238 del Código Fiscal de la Federación) son los verdaderos elementos de las resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de ser la concretización, así como protección en vía de legalidad de las garantías del gobernado en materia administrativa prescritas en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Federal.

Por ello la técnica de exposición sea deductiva al partir del análisis legal y Jurisprudencial del artículo 16 constitucional para después clasificar las garantías que contiene, y finalmente delimitar las que pertenecen al ámbito administrativo.

Precisadas las garantías en materia administrativa y el principio de legalidad, procedemos al estudio del concepto genérico del acto molestia para señalar el alcance protector de las prerrogativas constitucionales que nos ocupan, de donde sigue el necesario estudio de la naturaleza jurídica de los actos privativos, ello atención de que las dos especies de actos de autoridad se definen por exclusión.

En seguida demostramos como los elementos de los actos administrativos están previstos en las causas de exceso de poder a través de la relación existente entre los artículos 16 Constitucional, y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para después delimitar los elementos de las resoluciones administrativas mediante la disección del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y como colofón mostramos como la naturaleza sistémica del derecho ha provocado que el

artículo 192 de la Ley de Amparo sea un supuesto más del exceso de poder en el proceso administrativo federal mexicano.

En el tercer capítulo abordamos el estudio de las interpretaciones judiciales (Jurisprudencia y tesis aisladas) emitidas con relación a la garantía de competencia.

Iniciamos con la delimitación de su concepto, y para ello distinguimos lo que la práctica judicial denomina como ilegitimidad de origen, por ese motivo analizamos las ejecutorias correspondientes a la Jurisprudencia Histórica del Poder Judicial de la Federación, en las cuales se sostuvo por primera vez dicho concepto; para después analizar la tesis del jurisconsulto Ignacio L. Vallarta para rebatir la anterior, la cual fue y sigue siendo la adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A continuación, y en el marco de la interpretación judicial, efectuamos el estudio de la competencia objetiva, a través de los elementos que la integran, además de las cuestiones relativas a su existencia, mediante su creación legislativa, así como reglamentaria.

Por ser a nuestro juicio, una cuestión de importancia y relevancia sin igual, la transferencia de la competencia en materia administrativa, la analizamos en un apartado especial denominado delegación de facultades y suplencia.

Para terminar, exponemos las repercusiones de las citadas interpretaciones judiciales en el control de legalidad de la resolución administrativa, mediante el desarrollo del tipo de nulidad que genera la incompetencia de las autoridades en el proceso administrativo federal.

La técnica de exposición radica medularmente en la disección de las importantes Jurisprudencias, mediante la síntesis de los argumentos jurídicos vertidos en las ejecutorias de las cuales emanaron, lo cual reforzamos mediante consideraciones doctrinales, para finalizar con nuestras opiniones al respecto.

En el último capítulo analizamos las garantías de fundamentación y motivación en el marco de la interpretación judicial.

Además, señalamos que a través de la interpretación judicial se ha clasificado en aspectos formales y materiales, consistiendo el primero en su simple expresión mientras que en su segundo aspecto implica su veracidad y validez.

Para finalizar, originalmente su tratamiento era separado empero la práctica profesional en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nos convenció que para su cabal comprensión deben hacerse conjuntamente, por ejemplo, la indebida interpretación y aplicación del derecho es una violación material a la garantía de fundamentación, pero dicha ilegalidad se basa en una *motivación* falsa y/o inválida, de donde se sigue que ambas subgarantías para efectos prácticas están unidas de forma indisoluble, lo cual nos obliga a tratarlas de esta manera.

¿Es algo que has aprendido en el Instituto?

Sofía negó enérgicamente con la cabeza.

Allí no aprendemos nada, la gran diferencia entre un maestro de escuela y auténtico filósofo es que el maestro cree que sabe un montón e intenta obligar a los alumnos aprender. Un filósofo intenta averiguar las cosas junto con los alumnos.

GAARGER, Joestin. El Mundo de Sofía.

Capítulo I. Interpretación constitucional

“Hay algo que tendrás que aprender –le estaba diciendo Guillermo-: a no confiar en sus juramentos, pues siempre se las ingenia para respetar la letra y violar el contenido.”

ECO, Humberto, El nombre de la Rosa.

1. Interpretación. Concepto

El vocablo “interpretación”, como en general los vocablos con la misma raíz, puede denotar bien una actividad (la actividad interpretativa), bien el resultado de esa actividad.¹

Para el maestro García Máynes interpretar es desentrañar el sentido de una expresión para descubrir lo que significa,² en consecuencia lo que se interpreta no es la materialidad de los signos, sino el sentido de los mismos.

En el terrero del derecho, “interpretar denota una operación intelectual consistente en determinar el alcance, la extensión, el sentido o el significado de cualquier norma jurídica tanto de normas jurídica generales e individualizadas, en el primer supuesto estamos ante la interpretación de leyes en sentido propio y en el segundo versa sobre contratos, convenios, testamentos, sentencias, laudos, actos y resoluciones administrativas.”³

Por consiguiente, la interpretación jurídica se nos presenta como la técnica con la cual los abogados decodifican el mensaje transmitido en las normas jurídicas por su emisor (legislador, autoridades administrativas e incluso tribunales), cuya finalidad consiste en

¹ GUASTINI, Ricardo. *Estudios sobre la interpretación jurídica* (trad, Miguel Carbonell), Porrúa-UNAM, México, 2002, p. 1.

² GARCÍA MÁYNES, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, 5° ed., 53 reimp. Porrúa, México, 2002, p. 325.

³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional*, 13° ed., Porrúa, México, 2000, p. 393.

“conocer el sentido de las normas que se pretende aplicar a situaciones particulares”⁴ y en su sentido amplio, interpretar implica determinar los alcances tanto de normas jurídicas claras como de aquellas oscuras, contradictorias e incongruentes.

Empero, es menester señalar que su concepto, así como sus métodos, técnicas, finalidades y resultados dependen de la cosmovisión jurídica que el interprete adopte; que de conformidad a la tradicional clasificación de las cosmovisiones de lo jurídico, encontramos al positivismo y al iusnaturalismo, debemos añadir al realismo y al neoconstitucionalismo.

En este tenor Riccardo Guastini señala que en la literatura jurídica moderna se confrontan tres familias de teorías de la interpretación jurídica a saber: teoría cognitiva (formalista), teoría escéptica y teoría intermedia.⁵

El autor de referencia señala que para la teoría cognitiva, interpretar es verificar empíricamente el significado objetivo de los textos normativos o la intención subjetiva de los autores. En cambio la teoría escéptica sostiene que la interpretación es una actividad no de conocimiento, sino de valoración y de decisión mientras que la intermedia concibe a la interpretación como una actividad de conocimiento o como una decisión discrecional.

Entonces, para el positivismo jurídico interpretar es la técnica o el medio a través del cual precisa el significado de una norma de contenido dudoso, incompleto u oscuro, por tal motivo sólo debe emplearse en esos supuestos, ya que parte del presupuesto que la norma clara no necesita interpretación.

En cambio, para el escepticismo la interpretación es un proceso común y constante en la aplicación del derecho, pues parte del escepticismo respecto a la determinación

⁴ Ibidem, p. 19.

⁵ GUASTINI, Ricardo, Op. cit, p. 12.

unívoca de las palabras utilizadas en las normas, y en tal virtud el interprete tiene discrecionalidad para asignarles el contenido, y por consiguiente, el juzgador es el verdadero creador del derecho y no el legislador.

Esto es, la significación de los mensajes jurídicos la determina la formación filosófica del abogado: “no podrá ser igual la argumentación jurídica que realice un positivista que la argumentación jurídica realizada por un iusnaturalista, ya que se está ante dos visiones diferentes del derecho y cada una de ellas comporte una distinta filosofía, si bien con elementos comunes, pero con distinciones notables”.⁶

Ahora bien, la distinción señalada no es bizantina en razón que dependiendo de la postura que el abogado adopte sobre la interpretación, tendremos, en términos generales, de igual manera dos posturas respecto a la interpretación constitucional a saber: la positivista o la neo-constitucionalista.

“Mientras a la mayoría de la población no se le ocurra empezar a citar la Constitución y la Carta Magna, todo andrà bien.”

BRADBURY, Ray. Fahrenheit 451.

1.1. Interpretación constitucional positiva

Inicialmente, la interpretación de la Constitución no es una actividad exclusiva de los Tribunales Federales en los procesos de control constitucional, ya que autoridades diversas la realizan con finalidades diversas, no para determinar la constitucionalidad de una norma, sino en el ejercicio de sus actividades propias.

⁶ DEHESA DÁVILA, Gerardo. *Introducción a la retórica y la argumentación jurídica*, 2º ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p. XIX.

Dicho en otros términos, el Poder Judicial de la Federación sólo tiene el monopolio de la interpretación constitucional para el efecto de reconocer la constitucionalidad o declarar la inconstitucionalidad de normas generales, y en consecuencia los Tribunales de la jurisdicción común pueden realizarla para el ejercicio propio de su competencia, esto es, pueden interpretar la Constitución siempre y cuando no sea para ejercer la competencia exclusiva de los Tribunales Federales.

Por ejemplo, los Tribunales facultados para conocer del Proceso de Amparo, Controversia y Acción de Inconstitucional interpretan la norma fundamental para examinar si los actos de autoridad se ajustan o no a sus disposiciones o principios.

En cambio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa interpreta la Constitución para juzgar si la resolución impugnada es legal, verbigracia: en un proceso cuya materia es la destitución e inhabilitación de un servidor público, él plantea la incompetencia de la Secretaría de la Función Pública para substanciar y resolver el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los trabajadores de base; en consecuencia la Sala de conocimiento puede y debe interpretar los artículos 108 y 113 constitucionales, para precisar si los servidores públicos están sujetos al referido procedimiento, y con ello estimar la legalidad de la resolución.

Otro ejemplo claro de la interpretación constitucional que efectúa el Tribunal en cita, para el control de legalidad es el siguiente: el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial impone a un gobernado dos veces una multa, con lo cual castiga doblemente una conducta, por lo cual la Sala en turno para determinar el alcance del concepto de impugnación planteado, debe proceder a la interpretación del artículo 23 constitucional.

Para finalizar, relacionado con el monopolio de la interpretación constitucional para efectos de su control y como simplemente anécdota jurídica y dado que en el ámbito

académico de nuestra H. Facultad pasó inadvertido, cabe comentar: durante un tiempo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que tenía competencia para “desaplicar” normas electorales en el “caso concreto” sin que ello implicara declaratorias de constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El anterior criterio se encuentra contenido en la tesis de Jurisprudencia J.05/99 consultable en la Revista Electoral, Suplemento número 3, año 2000, páginas 21 a 23:

"TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPOGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto la **voluntad** evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer **un sistema integral de justicia electoral**, con el objeto de que **todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna**, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues **para la impugnación de leyes**, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la Acción de Inconstitucionalidad ante la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, Constitucional, y respecto de **los actos y resoluciones en materia electoral**, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV, de la Ley Fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, Constitucional, en el sentido de que **"la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo"**, que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que **"la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución"**, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y

competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una Acción de Inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de Contradicción de Tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal Electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.(...)"

La falacia con la cual los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sustentaron su criterio consiste en pretender demostrar que es distinto desaplicar una norma jurídica electoral y declarar su inconstitucionalidad, cuestión que es absurda como salta a simple vista, pues la desaplicación tiene como presupuesto el juzgamiento de la constitucionalidad de la disposición electoral, materia que en términos del artículo 105 de la Constitución Federal es competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones Abstractas de Inconstitucionalidad.

El criterio en comento tiene similar sustento procesal los efectos de los ejecutorias emitidas en Amparos Directos en contra de sentencias sustentadas en normas jurídicas inconstitucionales, porque la declaratoria se limita al caso concreto sin “desaplicarla” totalmente respecto al quejoso como ocurre en el Amparo Indirecto, y por ello en los puntos resolutivos de los primeros no se realiza mayor pronunciamiento; situación procesal que el

Tribunal Electoral Federal pretendió hacer extensiva a los asuntos sometidos a su jurisdicción y competencia.

Por otra parte, la Jurisprudencia en comento generó la Contradicción de Tesis 2/2000-PL, la cual fue resuelta por el Pleno de la Corte el 23 de mayo de 2002, emitiendo al efecto tres Jurisprudencias⁷, resolviendo que la única vía para plantear la conformidad de una norma electoral con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Acción Abstracta de Inconstitucionalidad, además que no puede existir válidamente Contradicción de Tesis entre la Jurisprudencia de la Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al carecer éste de competencia para realizar ese tipos de pronunciamientos, y para finalizar emitió la Jurisprudencia P./J. 23/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Junio de 2002, página 82:

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

⁷ Jurisprudencias: P./J. 23, 24 y 25/2002.

Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde. (...)"

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reafirmó su monopolio para juzgar la constitucionalidad de leyes, incluso electorales, poniendo una fuerte “reprimenda jurídica” a la Sala Superior del Tribunal Electoral en la Jurisprudencia transcrita.

No deja de sorprender la osadía de los Magistrados del mencionado Órgano Jurisdiccional al emitir un criterio francamente absurdo en cuanto a la estructura vigente de nuestro sistema jurídico, pero fin, fue una curiosa experiencia procesal.

1.2. Práctica judicial

Por práctica judicial nos referimos a los métodos común o generalmente utilizados en el foro mexicano para la interpretación de la Constitución, sin que sea óbice señalar que en los últimos años poco a poco están siendo utilizados métodos “neoconstitucionalistas” tales como la interpretación conforme, valoración de principios, etc., los cuales son generalmente aplicados en materia electoral y por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, y en especial por el Magistrado Jean Claude Tron Petiit, y por tal motivo sólo nos referimos a ellos de manera superficial, máxime que nuestro objeto de análisis no los abarca.

En el ámbito jurisdiccional los métodos de interpretación positivista generalmente aplicados son los siguientes⁸:

⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La Jurisprudencia. Su integración*, 2 ed., S.C.J.N., México, 2005, p. 14.

- a) *Literal o gramatical*: se basa en el significado literal de las palabras con que la ley está redactada,
- b) *Sistemático o de interpretación armónica*: consiste en determinar cuál es el sentido y el alcance de un precepto cuando éste es relacionado con los otros preceptos de la ley a la que pertenece,
- c) *Lógico*: obliga a interpretar la ley conforme a la recta razón.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que además de los métodos generales de interpretación jurídica, en materia constitucional se aplican los siguientes:

- a) *Histórica tradicional*: se acude a los antecedentes legislativos y debates de la norma en análisis, verbigracia: el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, y en este sentido del estudio de los debates del constituyente de 1917 colegimos que eran autoridad intermedia los “jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos”.⁹
- b) *Histórico progresivo*: implica adecuar la norma a las condiciones sociales imperantes en el momento en que se realiza la labor hermenéutica, lo cual a nuestro juicio no implica deformar, modificar o crear disposiciones, empero: el artículo 27 fracción V de la norma suprema preceptúa clara y expresamente que las instituciones de crédito tienen restricción para adquirir y administrar bienes; sin embargo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en este método de interpretación constitucional, deformaron y modificaron en contra de la citada disposición para sostener “que una institución de crédito adquiere vía adjudicación, en tanto constituye una actividad propia de su objeto directo, es una expresión válida de su capacidad legal para obtener y administrar bienes inmuebles, pues con ello no se afectan los fines que persiguió el Constituyente de mil novecientos diecisiete, ni los que sustentaron las disposiciones del orden jurídico nacional que anteriormente establecieron restricciones de esa naturaleza, consistentes en evitar la concentración y acumulación de la propiedad del territorio nacional”.¹⁰

⁹ Ver: “**AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”. Jurisprudencia P./J. 10/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, p. 509.

¹⁰ Ver: “**INSTITUCIONES DE CRÉDITO. ALCANCE DE LA RESTRICCIÓN DE SU CAPACIDAD PARA ADQUIRIR Y ADMINISTRAR BIENES RAÍCES PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN PROGRESIVA)**”. Jurisprudencia P./J. 60/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Junio de 2000, p. 11.

- c) *Genético-teleológico*: tiende a desentrañar cuáles fueron las causas que motivaron reformas a la Constitución Federal.

En este tenor, conviene invocar la Jurisprudencia P./J. 61/2000, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, publicada en el Tomo XI Junio de 2000, página 13:

“INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio. (...)”

En concordancia a lo anterior, en la Jurisprudencia P. XXVIII/98, formulada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII Abril de 1998, página 117:

“INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método **genético-teleológico** permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico. (...)”

Por otra parte, en materia administrativa-constitucional el método más utilizado es el causal teleológico, ya que a partir de las finalidades y objetivos previstos en el artículo 16 constitucional, tales como la seguridad jurídica y el principio de legalidad, nuestro máximo Tribunal ha ampliado el contenido y alcances de las referidas garantías, como la fundamentación insuficiente de la competencia, puesto que ha interpretado que tal supuesto ocasiona la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, sin que dicha cuestión se desprenda expresamente del texto del artículo 16 constitucional.

Sostenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado el contenido del referido precepto constitucional en consideración de que la totalidad de los alcances de

las garantías del gobernado en materia administrativa están deducidas vía Jurisprudencia, porque insistimos no se desprenden expresamente del texto constitucional, ello consideración de que las “garantías de legalidad” y “seguridad jurídica” son conceptos genéricos y abstractos que permiten gran margen de maniobra a los interpretes juzgadores, tal y como iremos demostrando en el desarrollo de la tesis.

De igual forma, la materia que más ha cambiado por esa interpretación constitucional es la fiscal, así tiene una configuración totalmente diversa a la expresamente prevista por el legislador: se ha determinado que son los ilegales los mandamientos de ejecución en los cuales el nombre del ejecutor no conste con la impresión idéntica a la del cuerpo de la resolución, ya que de lo contrario implica que el ejecutor se autodesgino.

Finalmente, adelantamos que en términos de la Ley de Amparo el medio por excelencia a través del cual se expresa la interpretación constitucional del Poder Judicial de la Federación es la Jurisprudencia, lo cual permite afirmar que los Juzgadores por éste medio pueden expresar su importante tarea como máxime hermenautas de la Constitución Federal, y en tal virtud resulta imprescindible su estudio, pues podemos sostener que el derecho también está conformado por la práctica judicial, y en consecuencia resulta necesario su estudio para tener una sólida formación como abogado, de lo contrario el estudiante entrará al foro sin conocer el derecho aplicado efectivamente por los Tribunales, lo cual es imperioso en nuestra Facultad, en razón de que son poquísimos los Maestros que analizan las temáticas jurídicas a la luz u oscuridad (según sea el caso y calidad) de las interpretaciones judiciales.

1.3. Neoconstitucionalismo

Debemos señalar que dicha corriente aún no es generalizada en el ámbito jurisdiccional mexicano, por ende nos limitamos a señalar someramente los aspectos generales, ya que como ha quedado indicado la finalidad de este trabajo es descriptivo del derecho e interpretación vigente.

La corriente de la interpretación cualitativa de la Constitución es defendida por Héctor Fix-Zamudio, Jorge U. Carmona Tinoco, Manuel Atienza, Robert Alexy, Rodolfo Luis Vigo, entre otros.

La interpretación constitucional es definida como “aquella mediante la cual se determina el sentido y alcance de las expresiones de derecho contenidas en la Constitución, en su aspecto formal.”¹¹

Esta corriente parte del presupuesto que la Constitución es una norma cualitativamente distinta a las demás que integran el sistema jurídico, puesto que en su texto no se disponen normas propiamente dichas sino principios, así como valores, ya que bien sí bien debe tenerse presente los métodos tradicionales de interpretación, en la problemática de la interpretación constitucional se debe partir de que es parcialmente distinta de la interpretación legal.¹²

La distinción deriva de la cualidad superior de la Constitución, ya que tiene estructura y funciones peculiares, que necesitan de técnicas hermenéuticas distintas a las postuladas por Savigny¹³.

¹¹ CARMONA TINOCO, Jorge U., “Algunos aspectos sobresalientes de la interpretación judicial constitucional”, en *Interpretación Constitucional*, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), Tomo I, Porrúa, México, 2005, p. 286.

¹² CARBONELL, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa-UNAM, México, 2004. p. 127

¹³ Idem.

Para el investigador Héctor Fix-Zamudio la “interpretación constitucional pertenece al género de la interpretación jurídica, que adquiere matices y técnicas peculiares en función de que ciertas disposiciones constitucionales son de carácter muy genérico de tipo valorativo, es decir, son normas de contenido variable, cuyo contenido debe ser construido lógicamente, racional y axiológicamente por los interpretes”.¹⁴

En la misma tónica el investigador Carmona Tinoco señala que se caracteriza por su “carácter creativo, su función de actualización de las normas constitucionales en orden a su aplicación, el rechazo a la utilización de criterios positivo-formalistas en la aplicación/interpretación de la Constitución.”

Por su parte el maestro Ferrer Mac-Gregor argumenta que “los principios de unidad de la Constitución, de concordancias práctica, de corrección funcional, de eficacia integradora, de razonabilidad, de presunción de constitucionalidad, de fuerza normativa de la Constitución, de interpretación conforme, entre otros, constituyen criterios hermenéuticos aplicados por la magistratura constitucional contemporánea”¹⁵.

Así, los partidarios de esta corriente indican que el juez goza de mayor libertad para valorar el texto constitucional con lo cual debe “justificar su decisión”, “ello en atención de que la elección de las premisas a nivel constitucional involucra elementos políticos, económicos, sociales y culturales, que sólo pueden percibirse a través de la experiencia y sensibilidad del juez constitucional.”¹⁶

Las características del Neoconstitucionalismo son las siguientes¹⁷:

¹⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en *Interpretación Constitucional*, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinador), Tomo I, Porrúa, México, 2005, p. 554.

¹⁵ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinador). *Interpretación Constitucional*, Tomo I, Porrúa, México, 2005, p. XIX.

¹⁶ CARMONA TINOCO, Jorge U., Op. cit, p. 295.

¹⁷ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *La argumentación como derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 39 y ss.

- 1) Está estrechamente vinculado con la teoría de la argumentación,
- 2) Pone relevancia a la protección de los derechos “humanos” trasladando a segundo lugar la problemática de la división del poder,
- 3) Propone que la Constitución se interpreta no sólo por los métodos tradicionales,
- 4) El Juez es un actor político activo,
- 5) La indeterminación de las normas jurídicas provoca discrecionalidad judicial,
- 6) No todas las normas jurídicas son reglas; sino también principios,
- 7) Los principios se caracterizan:
 - a) Vagos e indeterminados,
 - b) Conectan el derecho con la moral,
 - c) Modifican los modelos interpretativos,
 - d) Ponen fin a la idea clásica de seguridad jurídica para trasladarla a la eficacia argumentativa, y
 - e) Énfasis en la legitimidad democrática de los jueces.
- 8) Considera a la Constitución descriptivamente y axiológicamente,
- 9) Existencia de coalición entre principios, y
- 10) Conecta el derecho y la moral.

También postulan que la interpretación de los derechos fundamentales se rige por los criterios de razonabilidad, corrección funcional, proporcionalidad y ponderación, así como por los principios siguientes:

- 1) *Pro homine*: indica que el Juez debe elegir entre de los resultados interpretativos, el que optimice el derecho fundamental. El cual se divide en los principios *favor libertatis, in dubio pro reo, in dubio pro actione*.
- 2) *Preferencia de normas*: implica que sí al supuesto de hecho se aplican diversas normas constitucionales debe elegirse la que sea más favorable al gobernado,
- 3) *Posición preferente de los derechos fundamentales*: aplicable a los casos de colisión de derechos fundamentales, y en tal sentido después de ponderarlos, el Juez debe elegir el de posición preferente.

- 4) *Mayor protección de los derechos*: parte de que la regulación literal de los derechos fundamentales es mínima, por lo cual el intérprete debe ampliarlos.

Directrices de la interpretación Neoconstitucionalista para los derechos fundamentales (garantías del gobernado)¹⁸:

I. Principio *pro homine*:

1) Preferencia interpretativa:

- a) *Favor libertatis*,
- b) *Favor debilis*,
- c) *Indubio pro operario*,
- d) *Pro actione*,

2) Preferencia de normas:

II. Posición preferente de los derechos fundamentales,

III. Mayor protección de los derechos fundamentales,

IV. Fuerza expansiva de los derechos fundamentales, y

V. Métodos de ponderación y proporcionalidad para resolver los conflictos entre los derechos fundamentales.

Finalmente, otro método o técnica de este modelo o concepción jurídica es la llamada “*interpretación conforme*” derivada de la unidad del ordenamiento jurídico y la presunción de constitucionalidad de las leyes: “Una norma puede admitir varias interpretaciones. De éstas algunas conducen al reconocimiento de la inconstitucionalidad, otras; sin embargo, consiente en tomarla por compatible con la Constitución, el intérprete adoptando el método propuesto (la interpretación conforme a la Constitución), tiene que

¹⁸ CARPIO MARCOS, Op. cit, p. 321 y ss.

inclinarse por esta última salida o vía de solución. La norma, interpretada “conforme a la Constitución”, será por lo tanto considerada constitucional.”¹⁹.

Lo anterior es muy fácil de comprender, si la norma jurídica sujeta al control constitucional admite dos interpretaciones, una en el sentido de inconstitucionalidad y otra de constitucionalidad, el Juzgador debe optar por la segunda para salvaguardar la existencia de la norma en el sistema jurídico.

En nuestra práctica judicial, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha resuelto que sí bien los Tribunales de la jurisdicción común carecen de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes, ello no impide que al calificar la legalidad de la resolución definan los efectos que se deducen de aplicar un precepto declarado inconstitucional de acuerdo a la "*interpretación conforme*", con la finalidad de lograr que prevalezcan los principios y valores consagrados a nivel constitucional.

El criterio referenciado está expresado en la Jurisprudencia I.4o.A. J/41, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Agosto de 2005, página 1656:

“INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. DE ACUERDO A ELLA LOS TRIBUNALES ORDINARIOS PUEDEN CALIFICAR EL ACTO IMPUGNADO Y DEFINIR LOS EFECTOS QUE SE DEDUCEN DE APLICAR UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL. El artículo 133 de la Constitución Federal dispone: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". Lo

¹⁹ DA SILVA, Virgilio Afonso. *La interpretación conforme a la Constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial*, Cuestiones Constitucionales 12, enero-junio 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 5.

anterior significa que deben nulificarse o dejar sin efectos las leyes o los actos que violenten lo dispuesto en la Constitución, pues los principios, valores y reglas que el propio ordenamiento consagra deben prevalecer con supremacía y en todo tiempo. Por tanto, si un precepto legal contraviene lo estipulado en la Constitución debe declararse su inconstitucionalidad en términos de los procedimientos respectivos, dando pauta así a la integración de la Jurisprudencia, o bien, si se trata de un acto de autoridad que se fundamente en una ley declarada inconstitucional, debe nulificarse u ordenarse que cesen sus efectos. Asimismo, en virtud del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo que se comenta, los legisladores deben expedir las leyes ordinarias con apego al Máximo Ordenamiento que opera como limitante de la potestad legislativa, **de manera que cuando una ley admita dos o más interpretaciones que sean diferentes y opuestas, debe recurrirse a la "interpretación conforme" a la Constitución Federal**, que debe prevalecer como la interpretación válida, eficaz y funcional, es decir, de entre varias interpretaciones posibles siempre debe prevalecer la que mejor se ajuste a las exigencias constitucionales dado que es la normatividad de mayor jerarquía y que debe regir sobre todo el sistema normativo del país. Es cierto que los tribunales ordinarios no pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley pues, por una parte, su esfera competencial se circunscribe al estudio de la legalidad del acto ante ellos impugnado y, por otra, los únicos Órganos Jurisdiccionales que tienen competencia para hacerlo son los del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, aquéllos pueden calificar el acto impugnado y definir los efectos que se deducen de aplicar un precepto declarado inconstitucional de acuerdo a la "interpretación conforme", a fin de lograr que prevalezcan los principios y valores consagrados a nivel constitucional. (...)"

(El énfasis es propio)

Consideramos que el Tribunal Colegiado pretende indicar que los Tribunales Administrativos al juzgar la legalidad de una resolución basada fundamentalmente en un precepto declarado inconstitucional deben apreciarlo o “interpretarlo” a efecto de hacerla acorde la Constitución, es decir, la elección de la “interpretación” de la resolución que de cómo resultado su constitucionalidad; sin duda este criterio ocasionara graves problemas y polémicas.

Para finalizar, en la interpretación constitucional subyace el problema del papel del Juez en el ámbito político, ya que para los partidarios del neoconstitucionalismo el

sometimiento del Juez a la ley es ilusorio: por lo cual es el verdadero creador del derecho e incluso puede modificarlo a través de la Jurisprudencia.

Ahora bien, no negamos que las sentencias tienen efectos políticos y sociales; pero, tal circunstancia no faculta a los Juzgadores para que intervengan como actores políticos, aunque parezca obvio: no son políticos, su función es resolver controversias y punto.

La práctica judicial mexicana nos da pauta a que ningún criterio puede facultar a los Juzgadores para apartarse de la ley; están sometidos a ella le pese a quién le pese, ya que son un poder constituido sometido a las normas que emite el pueblo a través de sus representantes, o ¿acaso los jueces están por encima de la voluntad del pueblo?

2. Jurisprudencia

2.1. Concepto

Como cuestión previa, para efectos de este trabajo sólo nos ocuparemos de la emitida por el Poder Judicial de la Federación, con exclusión la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en los casos aplicables por la sustentada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Empero, debemos señalar que esos Órganos Jurisdiccionales no son lo únicos facultados para emitirla, pues en el sistema jurídico mexicano existen diversos tribunales que la emiten y de manera enunciativa señalamos la sostenida, verbigracia, por el Tribunal Superior Agrario, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, etcétera.

Precisado lo anterior, tenemos que el vocablo Jurisprudencia es una voz derivada de las “raíces latinas *ius* y *prudencia*; la primera que significa *derecho* y la segunda, prudencia,

moderación, pericia; o sea, Jurisprudencia, en su sentido etimológico, connota conocimiento, ciencia el derecho”.²⁰

De igual forma para la Real Academia Española, la palabra Jurisprudencia significa ciencia del derecho, conjunto de sentencias de los tribunales y doctrina que contienen o criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencia concordes.

Por otra parte, la Jurisprudencia en el aspecto positivo mexicano deriva de la facultad de los Tribunales para interpretar e integrar las normas jurídicas, razón por la cual la academia debe desterrar la idea de relativa a que únicamente los Tribunales Federales pueden emitirla en materia de constitucionalidad a través del Juicio de Amparo.

Dicho de otro modo, la labor interpretativa realizada por los Tribunales expresada en la Jurisprudencia comprende no sólo las normas constitucionales, por consiguiente existe en materias civil, penal, militar, laboral, administrativa, procesal, etcétera, derivada de procesos, vías e instancias diversas a las del Juicio de Amparo.

En segundo lugar, la Jurisprudencia en su connotación actual tiene su origen en las discusiones del Congreso Constituyente de 1857, reconociéndose en la mayoría de los textos a Ignacio Luis Vallarta como su creador en virtud de atribuírsele expresamente la propuesta sobre el mecanismo Jurisprudencial, lo que aparece en el texto de la iniciativa del Ejecutivo Federal que dio origen a la Ley de Amparo de 1882 presentada ante el Congreso de la Unión.²¹

“La creación de la institución de la Jurisprudencia en nuestro país, en su sentido moderno, corresponde al ilustre jurista Ignacio Luis Vallarta propuesta en su proyecto de Ley de Amparo, aprobada en mil ochocientos ochenta y dos, cuyos principios fueron

²⁰ NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, Tomo II, 3º Ed., Porrúa, México, 1991, p. 119.

²¹ ROSALES GUERRERO, Emmanuel Guadalupe. *Estudio Sistemático de la Jurisprudencia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p. 36.

adoptados posteriormente en el Código Federal de Procedimientos Civiles de mil novecientos ocho; la Jurisprudencia era entendida entonces como el criterio expresado por la Corte en cinco resoluciones pronunciadas en el mismo sentido con carácter imperativo para los Tribunales Federales.”²²

Por lo que hace a su definición, el Maestro Alfonso Noriega señala: “el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho, mostrado en las sentencias de un Tribunal Supremo, criterio que es obligatorio reconocer y aplicar por parte de los inferiores jerárquicos de dicho tribunal”.²³

En cambio el Ministro Góngora Pimentel la conceptualiza como “la interpretación judicialmente adoptada, correcta y válida de la ley que necesariamente debe hacerse al aplicarla”.²⁴

En ése sentido el Secretario de Estudio y Cuenta Rosales Guerrero la define como el “criterio judicial de contenido interpretativo, referido a la ley, emitido por autoridad competente que adquiere un carácter obligatorio que vincula a todas las autoridades jurisdiccionales del país cuya construcción deriva de las decisiones o fallos de los órganos habilitados al momento que interpretar, desentrañan o complementan la ley”.²⁵

El maestro Burgoa Orihuela señala: “en su aspecto positivo-jurisdiccional, se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con

²² Ver: Ejecutoria de la Contradicción de Tesis 40/2001-PL, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, p. 175.

²³ NORIEGA CANTÚ, Op. cit., p.1120.

²⁴ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 8 ed., Porrúa, México, 2001, p. 624.

²⁵ ROSALES GUERRERO, Op. cit, p.52.

cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado.”²⁶

En una interesante monografía, la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica: “fuente del derecho derivada de la interpretación constitucional y legal, que con fuerza obligatoria, crean determinados Órganos Jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, con el propósito de fijar el correcto sentido y alcance de las normas jurídicas y adecuar su contenido a la dinámica de la vida en sociedad, a fin de mantener la seguridad jurídica en las esferas pública y privada.”²⁷

Para la actual integración del tribunal máximo mexicano, la Jurisprudencia tiene las características siguientes:

- 1) Fuente del derecho,
- 2) Fuerza obligatoria,
- 3) Creada por Órganos Jurisdiccionales,
- 4) Fija el sentido, así como el alcance de las normas jurídicas, y
- 5) Mantiene la seguridad jurídica.

De nuestra experiencia profesional sustentamos que la Jurisprudencia es el medio a través del cual los tribunales competentes expresan el significado obligatorio que asignan a las normas jurídicas, la forma correcta de aplicación de las mismas, y/o la integración de normas para la solución de supuestos no previstos expresamente en el sistema jurídico.

²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 39 ed., Porrúa, México, 2002, p. 820.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Jurisprudencia, su integración*, 2 ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p. 20.

En la definición que proponemos no la conceptualizamos como fuente de derecho, pues en rigor técnico y gramatical, la fuente sería en todo caso el tribunal emisor, esto es, al definirla de tal manera la confundimos con el Órgano Jurisdiccional emisor.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Acuerdo 5/2003, la define como la expresión por escrito en forma abstracta de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto, por tal motivo no constituye un extracto, una síntesis o resumen de la resolución.

Asimismo, hacemos énfasis en separar la labor interpretativa de la integradora, puesto que toda integración implica interpretación para colmar el vacío legal; sin embargo, no toda interpretación implica integración, modificación o creación innovadora de materiales jurídicos.²⁸

Además, marcamos que la Jurisprudencia puede expresar tanto la correcta interpretación como la debida aplicación de las normas jurídicas, con lo cual diferenciamos entre el acto de interpretación del de aplicación.

Ahora bien, para reforzar nuestra definición ponemos los ejemplos siguientes:

En cuanto a la correcta significación del material jurídico tenemos que el artículo 47 del Código Fiscal de la Federación dispone la facultad o deber de la autoridad fiscal para concluir anticipadamente las visitas domiciliarias en los supuestos a saber: sí el visitado manifestó su consentimiento para dictaminar sus estados financieros por contador público autorizado, o en los casos previstos en el artículo 58 (abrogado) del referido ordenamiento legal.

²⁸ Utilizamos el término innovador para referirnos a que el producto de la interpretación no crea normas sin sustentarse en las que le dan validez, pues compartimos la idea de que toda norma jurídica es un acto de aplicación y creación, pero entendida como el proceso de concretización de los supuestos previstos en las que se basan.

La cuestión a dilucidar radica en si la conjunción verbal “podrán” otorga facultades regladas o discrecionales a la autoridad fiscal; un sector de los juzgadores sostenían que otorga facultades discrecionales por encontrarse conjugado en futuro condicional, dado que la forma correcta para facultades regladas es “deberá”, ello en atención de su significado gramatical, porque las normas jurídicas son formulaciones lingüísticas; por contra, otro grupo sostiene que impone el deber ineludible a la autoridad de concluir la visita domiciliaria al actualizarse los supuestos en el dispositivo legal en cita.

Así, la Corte resolvió que la significación correcta de la expresión verbal “podrán” refiere a facultades regladas, con base en la interpretación sistemática del artículo en estudio con los diversos 46 y 47 del reglamento del Código Tributario Federal al regular la conducta específica que debe seguir la autoridad ante la actualización de las hipótesis normativas.²⁹

Por otra parte, para ejemplificar los criterios para la correcta aplicación del material jurídico invocamos para la Tesis, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo Tercera Parte CXXX, página 55:

“MARCAS. NO EXISTE CONFUSION CUANDO LOS PRODUCTOS QUE AMPARAN SON PARA USO DISTINTO. Los artículos 105, fracción XIV inciso b), y 106 de la Ley de la Propiedad Industrial, determinan que una marca semejante a otra anteriormente registrada, presentada a registro por diferente interesado, no se hará, cuando se den las siguientes condiciones: 1a. Que la marca que ha de registrarse sea semejante a otra registrada con anterioridad y vigente, en grado tal que puedan confundirse. 2a. Que la marca presentada a registro ampare un producto similar al que protege la registrada. 3a. Que la

²⁹ Ver: **“VISITAS DOMICILIARIAS. NO ES DISCRECIONAL LA ATRIBUCIÓN DE CONCLUIRLAS ANTICIPADAMENTE, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN”**. Jurisprudencia 2a./J. 31/97, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Agosto de 1997, p. 174.

Secretaría de Industria y Comercio considere que existe posibilidad de confusión. Ahora bien, esas **condiciones deben considerarse en conjunto y no aisladamente**, por lo que basta que una de ellas no se de para que la marca similar se registre. Por otra parte, no basta que haya semejanza entre las denominaciones de dos marcas y que los respectivos artículos pertenezcan a la misma categoría dentro de la clasificación oficial que contiene el Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial, sino que se requiere además que se demuestre que se trata de los mismos artículos y se acredite que los productos pueden fácilmente confundirse. (...)"

El criterio en cita expresa la interpretación para la correcta aplicación de los supuestos previstos en la Ley de la Propiedad Industrial (abrogada) para determinar la existencia o no de la confusión de marcas, para lo cual deben considerarse en su conjunto y no aisladamente, por lo tanto basta que uno no se de para concluir que no existe confusión.

Para terminar, un ejemplo de integración lo encontramos en el supuesto siguiente: la interpretación gramatical y sistemática los artículos 107 fracciones VIII y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84 fracción I inciso a) de la Ley de Amparo, así como 10 fracciones II y III y 21 fracciones II y III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación nos indica que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación carece de competencia para resolver el Recurso de Revisión promovido en contra de ejecutorias dictadas en Juicios de Amparo Indirecto, por no existir norma expresa en ése sentido.

Sin embargo, el Pleno de la Corte con base en criterios axiológicos integró norma en la que dispone que tiene competencia para conocer, substanciar y resolver el medio de defensa en cita, porque una "***interpretación letrista***, que cercenaría al Pleno una de las atribuciones exegéticas más importantes, de las que le son propias, no es admisible, en virtud de que rompería el sistema de control de la constitucionalidad que, en la vía judicial, se encomienda a la Suprema Corte y, por antonomasia, al Pleno, a quien se le

reserva, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales invocadas, la decisión de las cuestiones más trascendentes que pueden plantearse en amparo.”³⁰

Recapitulando, no existe ninguna duda, todas las definiciones conciben a la Jurisprudencia como la interpretación, integración o aplicación correcta y obligatoria de las normas del sistema jurídico mexicano efectuadas por los Tribunales, con la finalidad de otorgar certeza jurídica a los justiciables mediante la unificación de los criterios interpretativos aludidos.

Esencialmente, concluimos que la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación es el medio a través del cual los juzgadores expresan sus interpretaciones o integraciones constitucionales o legales con los alcances obligatorios que determinen las leyes respectivas.

2.2. Antecedentes

La Jurisprudencia en el Poder Judicial de la Federación tiene su antecedente más lejano en la creación del Semanario Judicial de la Federación por el decreto emitido por Benito Juárez en 1870; pero, la Ley reglamentaria de 1861 no disponía su obligatoriedad, la cual es instituida en el Segunda Época a través de la Ley de Amparo de 1882.

Desafortunadamente, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1898 se suprime para retomarse en el Código de 1908.

El texto original de la Constitución de 1917 no preveía su existencia, por lo que exclusivamente fue contemplada legalmente en las Leyes de Amparo de 1919 y 1935,

³⁰ Ver: “INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL. PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE UNA SENTENCIA DICTADA POR UN JUEZ DE DISTRITO QUE LA CONTENGA, SON COMPETENTES TANTO EL PLENO COMO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.” Jurisprudencia P./J. 18/2000, Pleno de la Suprema Corte Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Marzo de 2000, p. 36.

circunscribiéndola al Proceso de Amparo y a la interpretación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales, como institución jurídica no se contempló en la Constitución original de mil novecientos diecisiete, sino en las Leyes de Amparo de 1919 y 1936.

El Legislador mediante la reforma constitucional de 1951, la incorpora en el artículo 107 fracción XII constitucional limitando su materia al Juicio de Amparo.

La reforma de 1967 traslada su regulación al artículo 94, además de ampliar sus materias y alcances, al imponer su obligatoriedad para todos los asuntos de la competencia de los Tribunales Federales, así como la posibilidad de formarla a partir de la interpretación de las leyes y reglamentos locales.³¹

Finalmente, la reforma constitucional de 1994, además de perfeccionar la estructura de la Controversia constitucional e introduce la Acción Abstracta de Inconstitucionalidad en el artículo 105 de la norma fundamental; dicho precepto constitucional remite a la ley reglamentaria para su regulación, la cual prescribe la emisión de Jurisprudencia con carácter de obligatorio si ocho Ministros aprueban la parte considerativa de las sentencias definitivas que resuelvan los referidos medios de control constitucional.

2.3. Marco Normativo:

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 94 séptimo párrafo, y 105 fracción I último, así como penúltimo párrafo y II,
- 2) Ley de Amparo: artículos 192 a 197-B,
- 3) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 10 fracción VII, 21 fracción VIII, 11 fracción XIX y 177 a 179,
- 4) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, y

³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. cit., p. 27.

- 5) Acuerdos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 5/1995, 4/1996, 9/1995 y 5/2003.

El artículo 94 séptimo párrafo de la norma fundamental dispone la base de la Jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano, remitiendo a las leyes secundarias los requisitos para su integración y obligatoriedad.

En segundo lugar, los artículos 192 a 197-B de la Ley de Amparo preceptúan los requisitos para la integración y obligatoriedad de la emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o Salas, y los Tribunales Colegiados de Circuito respecto a constitucionalidad, interpretación e integración en todas las materias jurídicas con excepción de la electoral.

En tercer lugar, el artículo 105 fracciones I y II constitucional, así como 43 y 72 de su norma reglamentaria prescriben la forma de integración y alcances de la emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

Dada la importancia de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno de la Corte, les dedicamos un apartado especial.

2.4. Acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

A la fecha de la redacción de la Tesis existen los Acuerdos Generales 5/1995, 4/1996, 9/1995 y 5/2003, que la regulan de forma reglamentaria.

Con el Acuerdo 5/1995 del 13 de marzo de 1995 inicia la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, mediante la publicación de las tesis de Jurisprudencia y precedentes sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por su parte, el Acuerdo 9/1995 del 19 de junio de 1995 crea a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis como el órgano administrativo competente para compilar, sistematizar y publicar las Tesis y Jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación; además unifica el Semanario Judicial de la Federación y la Gaceta en un ejemplar, cuya publicación será mensual y cada semestre forma un volumen.

En tercer lugar, el Acuerdo 4/1996 del 29 de agosto de 1996 prescribe que las razones contenidas en los Considerandos de las resoluciones recaídas a los Recursos de Reclamación y de Queja promovidos en la tramitación de las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad aprobadas cuando menos ocho votos forman Jurisprudencia.

Para finalizar, el Acuerdo 5/2003 del 25 de marzo de 2003, titulado *“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, regula en síntesis lo siguiente:

- 1) La tesis es la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto, por ende no es un extracto, síntesis o resumen de la resolución,
- 2) Los elementos de la tesis son: rubro, texto y precedente,
- 3) El rubro es el enunciado que identifica el criterio interpretativo de la tesis cuya elaboración se sujeta los principios de concisión, congruencia, claridad y facilidad de localización,
- 4) El texto deberá derivarse de la parte considerativa fundamental de la resolución correspondiente, además de ser un criterio novedoso, por lo cual su contenido no debe ser obvio ni reiterativo, y
- 5) Los Tribunales Colegiados de Circuito remitirán sus criterios al Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para que determine si reúnen los requisitos

previstos en el acuerdo en análisis; en contra de la resolución negativa procede el recurso de reconsideración, que será tramitado ante la misma Coordinación, y en contra de la que emita procede recurso de inconformidad ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.5. Principios:

La estructura para su elaboración y emisión se rige por los principios siguientes³²:

- 1) Principio de terminalidad,
- 2) Principio de idoneidad,
- 3) Principio de votación idónea, y
- 4) Principio de irretroactividad.

2.5.1. Principio de terminalidad

Refiere la definitividad de la resolución fuente del criterio y por ende a su inimpugnabilidad, lo cual tiene relación “con la noción de tribunal terminal, que es el Órgano Jurisdiccional que resuelve en definitiva y de modo absoluto un proceso, vía o recurso”.³³

En tales consideraciones, sólo pueden formarlos los criterios emitidos en procesos, vías o recursos resueltos por Tribunales terminales, por ejemplo: los precedentes sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de constitucionalidad no son susceptibles para integrarla, en virtud que en el Recurso de Revisión promovido en contra de las ejecutorias emitidas en Amparo Indirecto tienen competencia delegada, y en Amparo Directo sus ejecutorias son impugnables mediante el Recurso de Revisión ante el Pleno o Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este sentido el acuerdo

³² ROSALES GUERRERO, Op. cit, p. 97.

³³ Ibidem, p.104.

5/2003 emitido por el Pleno señala lo siguiente en Título Cuarto “*Reglas de publicación de las tesis, Capítulo primero “Disposiciones generales:*

11. “Los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados, en los Juicios de Amparo **directo**, sobre constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamento de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, serán publicados, pero con la indicación de que **no son obligatorios ni aptos para integrar Jurisprudencia.**

(El énfasis es propio)

Por el contrario, los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito en supuestos diversos a los referidos sí son susceptibles de integrarla por adquirir la calidad para su integración en virtud de que el Tribunal es terminal al emitirlo; ergo: Recursos de Revisión promovidos en contra de la negativa de concederse la suspensión definitiva de la ejecución del acto reclamado.

De ahí que, únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o Salas, puede establecer precedentes susceptibles de formarla en materia de constitucionalidad, de donde se sigue que los Tribunales Colegiados exclusivamente pronunciar precedentes en materia de legalidad para formarla.

Con base en las consideraciones expuestas afirmamos desde el punto lógico y por ende académico que existe una excepción respecto a la falta de idoneidad de los Tribunales Colegiados para integrar Jurisprudencia en materia de constitucionalidad: normas inferiores a reglamentos, porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 2a./J. 27/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, página 218, concluyó que el Recurso de Revisión es improcedente ante el máximo Tribunal en contra de las mencionadas normas jurídicas, y

por consiguiente deducimos válidamente que en este supuesto los Tribunales Colegiados de Circuito son órganos terminales y en consecuencia los criterios que emitan, son idóneos para formar Jurisprudencia en materia de constitucionalidad, no obstante lo señalado por la Corte en el Acuerdo analizado.

2.5.2. Principio de idoneidad

La circunstancia de que los tribunales tengan naturaleza terminal no es en todos los supuestos suficiente para que sus fallos sean susceptibles para integrarla, tal y como acontece en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados con base en el acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5/2001, pues es menester su idoneidad para tal efecto.

Por ejemplo, las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito para resolver el Recurso de Revisión promovido en contra de las ejecutorias pronunciadas en Amparo Indirecto es competencia derivada, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en uso de la facultad constitucional que le fue dada, ha trasladado a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia de conocer de algunos asuntos que, por ley, originalmente son de su incumbencia imposibilitando a éstos Tribunales para crearla.

Dicho en otra forma, sí bien los Tribunales Colegiados son órganos terminales al resolver los Recursos de Revisión cuya competencia delegó la Corte a través del acuerdo 5/2001,³⁴ esa circunstancia es insuficiente para que sea creada en virtud de que el Tribunal

³⁴ Ver: “REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. ES INATACABLE LA RESOLUCIÓN QUE DICTAN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CON FUNDAMENTO EN EL ACUERDO PLENARIO 5/2001, CONFIRMANDO O REVOCANDO EL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR EL JUEZ DE DISTRITO.” Jurisprudencia 2a./J. 72/2006, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, p. 247.

no tiene la “idoneidad” para ello, de ahí que implique la calidad del Órgano Jurisdiccional para sustentarla deriva de que tiene competencia originaria para tal fin.

2.5.3. Principio de votación idónea

Está íntimamente relacionado con las formas de integración, tema abordado en el punto ulterior, razón por lo cual nos limitaremos a señalar el número de votos necesarios para que los precedentes sean susceptibles para integrarla:

- 1) Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 8,
- 2) Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 4,
- 3) Pleno o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dilucidar Contradicción de Tesis: mayoría simple³⁵, y
- 4) Tribunales Colegiados de Circuito: unanimidad.

2.5.4. Principio de irretroactividad

Actualmente existe el criterio obligatorio relativo a que si bien es fuente de derecho, no implica su equiparación a la norma legislativa o reglamentaria, por ende no le son aplicables los principios de retroactividad, irretroactividad y ultractividad de las leyes.

Lo anterior se corrobora con la invocación de la Jurisprudencia P./J. 145/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII Diciembre de 2000, página 16:

“JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, al sentar Jurisprudencia, no sólo interpretan la ley y estudian los aspectos

³⁵ El artículo 7° de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende la posibilidad, de que se sienta una Jurisprudencia por Contradicción de Tesis a cargo del Pleno con una **votación de cuatro Ministros** que representarán la mayoría simple en una sesión con asistencia de siete.

que el legislador no precisó, sino que integran a la norma los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta "conformación o integración judicial" no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de ésta, fundándose para ello, no en el arbitrio del Juez, sino en el espíritu de otras disposiciones legales, que estructuran (como unidad) situaciones jurídicas, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas, de acuerdo a los principios generales del derecho, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 14 constitucional; tal y como se reconoce en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, así como en los numerales 192 y 197 de la Ley de Amparo, en los que se contempla a la interpretación de las normas como materia de la Jurisprudencia. Ahora bien, tomando en consideración que la Jurisprudencia es la interpretación que los referidos tribunales hacen de la ley, y que aquélla no constituye una norma jurídica nueva equiparable a la ley, ya que no cumple con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, es inconcuso que al aplicarse, no viola el principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 constitucional. (...)"

Lo anterior implica que la emitida con posterioridad al inicio de un proceso, le es aplicable sin que ello viole la garantía de irretroactividad, por ejemplo, no hay impedimento legal para aplicar la emitida durante la sustanciación de un Juicio.

2.6. Sistemas de integración:

Con base en la interpretación literal y armónica de los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 192, 193 y 197 de la Ley de Amparo; 10, 15, 21, 37, 177, 186 fracción IV, 232 a 237 y décimo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 42, 43, 59 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, colegimos los sistemas de integración siguientes:

- 1) Reiteración,
- 2) Contradicción de Tesis, y
- 3) En materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, los criterios emitidos en las ejecutorias de Amparo no son los únicos que la forman, pues también tienen esa aptitud los precedentes expresados en los procesos, vías y recursos siguientes:

- 1) Acción de inconstitucionalidad,
- 2) Amparo directo,
- 3) Amparo directo en revisión,
- 4) Amparo en revisión,
- 5) Conflicto de Competencia,
- 6) Contradicción de Tesis,
- 7) Controversia constitucional,
- 8) Facultad de atracción,
- 9) Incidente de inejecución
- 10) Incidente de suspensión,
- 11) Inconformidad,
- 12) Investigación (artículo 97 constitucional),
- 13) Juicio respecto a controversias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,
- 14) Queja,
- 15) Queja administrativa,
- 16) Reclamación,
- 17) Reconocimiento de inocencia,
- 18) Revisión Contenciosa Administrativa,
- 19) Revisión administrativa (Consejo de la Judicatura Federal),
- 20) Repetición del acto reclamado, y

21) Consulta del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal³⁶.

2.6.1. Reiteración de criterios

Su regulación la ubicamos en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los numerales 192 y 193 de la Ley de Amparo; cuyos requisitos para su creación son los siguientes:

- 1) Que se trate de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, en asuntos de su competencia exclusiva,
- 2) Que el órgano emisor sea terminal,
- 3) Que sustente un criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y
- 4) Que tales sentencias alcancen una votación de ocho votos si son de Pleno, cuatro si son de Sala y unanimidad de Tribunales Colegiados de Circuito.

2.6.2. Contradicción de Tesis

La Contradicción de Tesis debemos entenderla como un medio para buscar la unidad en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que forman parte del sistema jurídico mexicano, de ahí que no sea un recurso de aclaración ni de revisión, máxime que su resolución no altera, modifica o revoca los resoluciones contendientes.

³⁶ Ver: “**DIVISIÓN DE PODERES. EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA RESOLVER LA CONSULTA FORMULADA POR SU PRESIDENTE, CON EL CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI SE PRETENDE QUE UNA NORMA O UN ACTO VIOLA ESE PRINCIPIO Y QUE ELLO PODRÍA IMPLICAR LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**”, Tesis de Jurisprudencia P. CLVI/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Septiembre de 2000, p. 23 (Precedente: Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos.).

La facultad de la Corte para resolver la contradicción de los criterios de los Tribunales Federales busca unificar la práctica judicial para afianzar la homogeneidad en la interpretación y aplicación del derecho en todo el territorio nacional, con lo cual además es una de las pocas instancias en que puede intervenir en materias de legalidad.

Ahora bien, el artículo 107 fracción XIII constitucional, así como los numerales 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, además del precepto 10 fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son el marco constitucional y legal que la regulan, de los cuales desprendemos que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son los únicos órganos competentes para dilucidarlas.

Por otra parte, la contradicción de criterios sólo acontece en los supuestos siguientes:

- 1) Entre Tribunales Colegiados de Circuito,
- 2) Entre Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y
- 3) Entre el Pleno o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es importante destacar que no puede actualizarse la Contradicción entre criterios sustentados entre la Corte y los Tribunales Colegiados Circuitos³⁷, puesto que la Ley de Amparo no lo prevé como supuesto, a lo que debemos añadir que la superioridad jerárquica “tácita” de la Corte refuerza la improcedencia, porque en éste supuesto deben prevalecer implícitamente sus criterios con relación a los Tribunales inferiores a la Corte.

³⁷Ver: **CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE CUANDO LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SON SUSTENTADOS, POR UN LADO, POR UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y, POR OTRO, POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.** Tesis 1a. CII/2006, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, p. 184.

De igual manera debemos denotar recordando lo antes expuesto que en cuanto a la Contradicción de los criterios emitidos por la Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no se da materia de constitucionalidad de leyes, ya que el Tribunal Electoral carece de competencia para realizar pronunciamientos en tal sentido, aún cuando lo haga bajo la farsa argumentativa “*desaplicación en el caso concreto*”, porque en esencia lo que se haría (y realizó) juzgar la constitucionalidad de leyes electorales, lo cual está reservado exclusivamente al Pleno de la Corte mediante la resolución de las Acciones Abstractas de Inconstitucionalidad, y en tal virtud no puede existir contradicción, porque la Sala Superior es incompetente para emitir los posibles criterios que la suscite.³⁸

Ahora bien, los únicos legitimados para denunciarla son:

- 1) Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- 2) Ministros,
- 3) Procurador General de la República,
- 4) Las partes que intervinieron en el proceso del cual emanó el criterio,
- 5) Tribunales Colegiados de Circuito, y
- 6) Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Respecto a los supuestos necesarios para la existencia de la contradicción, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 26/2001, publicada

³⁸ Ver: “**CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.**” Jurisprudencia P./J. 24/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Junio de 2002, p. 5.

en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII Abril de 2001, página 76, sostiene:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. De conformidad con lo que establecen los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los Juicios de Amparo de su competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Sala que corresponda deben decidir cuál tesis ha de prevalecer. Ahora bien, se entiende que existen tesis contradictorias cuando concurren los siguientes supuestos: a) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b) que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y, c) que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos. (...)”

De lo anterior deducimos en síntesis lo siguiente para la procedencia de la Contradicción de Tesis:

- 1) Análisis de cuestiones jurídicas esencialmente iguales con posiciones o criterios jurídicos discrepantes,
- 2) La diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas, y
- 3) Los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos.

Como colofón tenemos el ejemplo siguiente: la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 2a. XCVI/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII Junio de 2001, página 300 interpretó:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITA EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LEGALMENTE LE HAN SIDO CONFERIDAS.”

En contra, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 1a. XVI/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Marzo de 2004, página 300, resuelve:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS ACTOS QUE EMITA Y TRASCIENDAN A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS FUERA DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SON SUSCEPTIBLES DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO.”

La contradicción radica en que si las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que afecten a los gobernados son impugnables a través del Proceso de Amparo, así sesionando en Pleno determina en la Jurisprudencia P./J. 25/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, página 5, lo siguiente:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (...)”

2.6.3. Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad

Inicialmente, conviene indicar que la Controversia constitucional es el proceso constitucional instaurado para garantizar el principio de división de poderes, promovido a instancia de la Federación, los Estados, los Municipios, a raíz de una presunta invasión de las esferas de competencia establecidas en la Constitución por normas generales o actos concretos, con excepción de las leyes en materia electoral.

Los efectos generales de la sentencia de invalidez de la normas depende de las partes contendientes, es decir, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales, u omisiones, expedidas por un Estado, por el

Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio, y en los demás supuestos los efectos se limitan a la esfera competencial de la demandante.

Por su parte, en la Acción de Inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental, para el efecto de un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; la cual puede ser promovida únicamente por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.

La materia de la acción de inconstitucionalidad abarca cualquier tipo de normas, por consiguiente procede únicamente en contra de normas jurídicas generales, como las electorales.

La sentencia tiene efectos generales, siempre y cuando fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros.

En segundo lugar, el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional prescribe que las razones considerativas de las ejecutorias aprobadas por un mínimo de ocho votos de los Ministros son obligatorias para las Salas del referido Órgano Jurisdiccional, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios, Administrativos y Laborales (Federales y Locales), y Tribunales del orden común, lo cual en la práctica judicial le concede la categoría de Jurisprudencia.

O sea, la *ratio decidendi* de las sentencias pronunciadas a favor por lo menos de ocho Ministros, que resuelven las Controversias Constitucionales y las Acciones Abstractas de Inconstitucionalidad, forman Jurisprudencia obligatoria a los Órganos Jurisdiccionales antes referidos; “no establece expresamente que dichas consideraciones

representen criterios Jurisprudenciales, también lo es que dicho precepto asigna características a estos Considerandos, que naturalmente llevan a concluir que se trata de Jurisprudencia, pues lógicamente no hay manera de explicar sus efectos vinculantes hacia las autoridades jurisdiccionales”³⁹.

Al efecto conviene considerar la Jurisprudencia 1a./J. 2/2004 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Marzo de 2004, página 130:

“JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutiveos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de Jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de Jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno. (...)”

En esta tónica, el Pleno de la Corte en el Acuerdo 4/1996 del 29 de agosto de 1996, confirma que los Considerandos de las resoluciones, aprobadas por ocho votos emitidas

³⁹ Ibidem.

para decidir los Recursos de Reclamación y Queja interpuestos en la substanciación de las Controversias Constitucionales y Acciones Abstractas de Inconstitucionalidad la integran, situación que advierte de la lectura de la transcripción siguiente del mencionado Acuerdo:

“**UNICO.-** Las razones contenidas en los considerandos que sirvan de fundamento a las resoluciones de los recursos de reclamación y de queja promovidos en relación con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen Jurisprudencia.”

Naturalmente, del Acuerdo apenas transcrito apreciamos con claridad que las *ratio decidendi* expuesta para resolver los citados medios de impugnación en la tramitación de las referidas garantías constitucionales forman Jurisprudencia obligatoria en los términos antes expuestos.

2.7. Clasificación:

Debido al sinnúmero de criterios clasificatorios tenemos una gran variedad de clasificaciones, verbigracia: la podemos asociar por el órgano emisor, el sistema de integración, épocas, materias, etc.

Para efectos de esta investigación, la que nos interesa es la relativa a la materia que aborda, dentro de las que encontramos a las referidas a cuestiones de legalidad y constitucionalidad.

Ambas temáticas se definen por exclusión, así en la relativa a constitucionalidad, la Corte fija los alcances de un precepto constitucional y/o reconoce la constitucionalidad de una norma jurídica o declara que no tiene tal atributo.

Dicho en otra forma, la referida a constitucionalidad incluye el reconocimiento de constitucionalidad, declaratoria de inconstitucionalidad e interpretación de un precepto constitucional sin referirlo directamente a una antinomia.

En cambio, la Jurisprudencia de legalidad expresa la interpretación, aplicación o integración de normas jurídicas distintas a las constitucionales, como en los casos de la determinación de que norma jurídica es supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o si es válido la utilización de métodos interpretativos distintos al gramatical para conocer el sentido de las normas fiscales.

La clasificación y distinción explicada nos ayudará a comprender las causas de responsabilidad patrimonial a cargo de las autoridades administrativas prescritas en las Leyes del Servicio de Administración Tributaria y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tema desarrollado en el punto ulterior.

2.8. Obligatoriedad para las autoridades administrativas

Recordemos, su obligatoriedad emana del artículo 94 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dispone que las leyes precisaran sus alcances.

En este orden de ideas, los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, así como 43 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, enumeran los Tribunales que deben aplicarla inexorablemente:

- 1) Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- 2) Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuitos,
- 3) Juzgados de Distrito,
- 4) Tribunales del fuero común,
- 5) Tribunales Militares,
- 6) Tribunales Federales y locales laborales (Juntas Federales y Locales de Conciliación de Arbitraje, así como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje),

- 7) Tribunales Agrarios, y
- 8) Tribunales Administrativos Federales y Locales.

De lo anterior apreciamos que su obligatoriedad denota un acatamiento por jerarquía a raíz de la superioridad del órgano emisor, donde el Pleno de la Corte está ubicado en la cúspide, seguido por las Salas en igualdad, proseguidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, para finalizar con los restantes Órganos Jurisdiccionales integrantes del sistema jurídico mexicano.

Naturalmente, la interpretación literal y auténtica de los artículos en comento nos apunta que su obligatoriedad sólo opera a entes formal y materialmente jurisdiccionales, sin incluir obviamente a las autoridades administrativas, porque ninguna ley dispone clara y directamente esa situación, “de ahí que nuestro sistema Jurisprudencial se ubica dentro de los denominados de obligatoriedad instituida, y, por tanto las tesis decretadas no solamente buscan la unidad del sistema jurídico, sino que constituyen imperativos a los tribunales inferiores, y, en el caso, los tribunales administrativos deben atender a éstas en la resolución de las controversias que les sean planteadas.”⁴⁰

Sin embargo, desde el punto de vista lógico y académico, a pesar de lo resuelto por la Corte, postulamos que la Jurisprudencia de manera indirecta es obligatoria a las autoridades administrativas, al margen de que este punto lo desarrollamos a plenitud en el capítulo siguiente, sostenemos nuestra afirmación en lo siguiente:

Primero, los elementos de la resolución administrativa están previstos en sentido negativo en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación (51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), tal y como sucede con los elementos de existencia y

⁴⁰ LERMA JASSO Raúl, CÍRIGO BARRÓN Rosa y PÉREZ BECERRIL Alonso. *Obligatoriedad de la Jurisprudencia (en relación con las partes)*; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, XI Reunión Nacional de Magistrados, 2002, p.423.

validez del contrato civil derivados de la interpretación en sentido contrario de los artículos 1794 y 1795 del Código Civil Federal.

Segundo, la resolución administrativa únicamente es válida si no incurre en alguna de las ilegalidades previstas en el citado precepto, por tal motivo es evidente que los supuestos del exceso de poder en sentido contrario son los elementos del acto administrativo en el sistema jurídico mexicano.

Debemos considerar que la actualización de alguna de las ilegalidades mencionadas genera la nulidad de la resolución administrativa en proporción a la afectación de sus elementos.

Luego, sí en términos del artículo 192 y siguientes de la Ley de Amparo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la obligación de acatar la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, debiendo declarar la nulidad de la resolución administrativa basada en un Jurisprudencia del Poder referido.

Por consiguiente, para que la resolución administrativa no sea ilegal no debe emitirse en contravención de la Jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación e incluso del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como ha quedado expuesto.

En consecuencia, desde el punto lógico, académico, no hay duda alguna que la Jurisprudencia es obligatoria indirectamente a las autoridades administrativo, en cuanto a que no sean declaradas nulas las resoluciones que emitan en contravención o por inobservancia de la mencionada Jurisprudencia.

Verbigracia, la Corte declara la inconstitucionalidad del artículo 76 fracción II del Código Fiscal de la Federación por violar el artículo 22 constitucional, ya que para el cálculo de la multa considera la contribución omitida actualizada, lo cual añade un elemento ajeno a la infracción castigada⁴¹.

La autoridad exactora de los resultados de una visita domiciliaria resuelve que el contribuyente omitió parcialmente el pago del impuesto sobre de la renta, por tanto determina y liquida el impuesto omitido además de imponer una multa con base en el artículo 76 fracción II del Código Fiscal de la Federación, a pesar de haber sido declarado inconstitucional.

El contribuyente al impugnar el procedimiento fiscalizador, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa arguye la ilegalidad de la multa, por basarse en un precepto declarado inconstitucional, así pues el argumento resulta fundado, y en consecuencia procede la declaración de la nulidad de la sanción con base en la Jurisprudencia citada.

Lo anterior denota como la Jurisprudencia obliga indirectamente a las autoridades administrativa en cuanto que los actos emitidos en contravención o inobservancia de ella, están condenados inexorablemente a ser declarados nulos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Poder Judicial de la Federación, según sea el caso por actualizarse o no una excepción al principio de definitividad.

⁴¹ Ver: **“MULTA. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE JULIO DE 1992, AL ESTABLECER SU CUANTÍA EN RELACIÓN CON LA CONTRIBUCIÓN ACTUALIZADA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**. Jurisprudencia 2a./J. 128/2004, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, p. 224.

¿La falta de obligatoriedad de la Jurisprudencia a las autoridades administrativas tiene justificación?, ¿ante la precaria situación económica de la sociedad mexicana y financiera del Estado, tiene justificación la emisión de actos ilegales notoriamente?

De ahí que en los últimos años, el foro y la academia discuten la necesidad imperiosa e impostergable de hacer extensiva su obligatoriedad a las autoridades administrativas; por ejemplo, en el artículo 215 del proyecto de la Ley de Amparo formulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se propone literalmente lo siguiente:

“Artículo 215. La Jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en Sala, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales, **así como para toda autoridad administrativa.**

La Jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito de amparo es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Existe el problema, así como diversas propuestas, pero aún no se da el paso decisivo, derivado por el falso respeto del principio de división de poderes, argumento que esconde o pretende justificar el estadio de corrupción, ineptitud, autoritarismo, etcétera, de la gran mayoría de las autoridades administrativas, es hora ya de constitucionalizar el sistema jurídico mexicano para entender por ley a la Constitución, y un paso es la obligatoriedad expresa de la Jurisprudencia a las autoridades administrativas.

Afortunadamente en la Ley del Servicio de Administración Tributaria y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo hay un pequeñísimo avance, pero al fin de cuentas avance, como lo sostenemos en los puntos subsecuentes.

2.8.1 Criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

A continuación analizamos los criterios de nuestro máximo Tribunal, respecto a la obligación de las autoridades administrativas de acatar la emitida por el Poder Judicial de la Federación.

El 3 de mayo de 2002, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la Contradicción de Tesis 40/2001, en la cual contendió la tesis XIV.1o.8 K del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 1061:

"JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo que determinan la obligatoriedad de la Jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se refieren de manera genérica a Órganos Jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a observarla y aplicarla, lo cual se deduce del enlace armónico con que se debe entender el texto del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema; ello porque, por un lado, la Jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y por el otro, que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la primera de las disposiciones constitucionales citadas, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo. Por tanto, conjugando ambos enunciados, obvio es que para cumplir cabalmente con esta obligación constitucional, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello. En conclusión, todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, han de regir sus actos

con base en la norma, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la Jurisprudencia. (...)"

En contra, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en la ejecutoria⁴² emitida en el amparo directo 304/2001, sostenía lo siguiente:

"Por tanto, no puede sostenerse la obligatoriedad de las autoridades administrativas de fundar sus actos en lo establecido en la Jurisprudencia con base en una interpretación armónica de lo que dicen los referidos ordenamientos constitucionales.

La obligación que tienen todas las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos, consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y no en citar también la Jurisprudencia respectiva.

(...)

Con base en el citado criterio, la garantía de legalidad no llega al extremo de exigir que las autoridades administrativas al actuar deban también apoyarse en la Jurisprudencia emitida por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que no existe disposición legal que así lo establezca y, por el contrario, los preceptos transcritos de la Ley de Amparo, que resulta ser la específica, sí establecen con precisión a quiénes obliga la Jurisprudencia, sin comprender a tales autoridades, por lo que sostener lo contrario implica ir más allá de lo establecido en la ley.

(...)

Por las razones expuestas, este Órgano Jurisdiccional difiere del criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito al resolver la revisión fiscal 27/98, interpuesta por el administrador local jurídico de Ingresos de Mérida, que puede consultarse en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página mil sesenta y uno, que dice lo siguiente:

⁴² Para lo procedencia de la contradicción no es necesario que el criterio se ha plasmado en tesis, ver: **"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY"**. Jurisprudencia 2a./J. 94/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, noviembre de 2000, p. 319.

"JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL"

Por su parte, los Ministros para dilucidar la contradicción esgrimieron los argumentos siguientes:

- 1) El punto de contradicción consiste en si los artículos 16 y 94 constitucionales, obligan a las autoridades administrativas a acatar la Jurisprudencia, a pesar de que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo sólo contemplan Órganos Jurisdiccionales,
- 2) Del estudio a las exposiciones de motivos de las reformas constitucionales a los artículos que la regulan, no se infiere que haya sido voluntad del legislador obligar a las autoridades administrativas a observarla y acatarla,
- 3) La garantía de legalidad consiste en la obligación que tiene toda autoridad de fundar y motivar un acto de molestia,
- 4) La Jurisprudencia y la ley no son equiparables, pues la primera es la obra de los Órganos Jurisdiccionales y la segunda del órgano legislativo; además que la Jurisprudencia es la interpretación que los tribunales hacen de la ley,
- 5) No existe precepto legal que sustente que los actos de las autoridades administrativas sean contrarios a las garantías de fundamentación y motivación, sino acatan la Jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, y
- 6) Por consiguiente, la Corte emitió el criterio siguiente con carácter de Jurisprudencia:

"JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables **y no, en citar también la Jurisprudencia respectiva**, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que la Jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la Jurisprudencia es obra de los Órganos Jurisdiccionales y la ley del órgano

legislativo, es decir, la Jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la Jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo, establecen con precisión que la Jurisprudencia obliga solamente a los Órganos Jurisdiccionales. (...)"

De donde deducimos los puntos siguientes:

- 1) Las autoridades administrativas están obligadas a fundar y motivar los actos de autoridad que emitan,
- 2) Las garantías de fundamentación y motivación no tienen el alcance de obligar a las autoridades administrativas, a interpretar la ley como el Poder Judicial de la Federación ha expuesto en su Jurisprudencia,
- 3) La Jurisprudencia y la ley participan de esencias jurídicas diversas, pues la primera carece de generalidad de la segunda,
- 4) Los artículos 94 constitucional, 192 y 193 de la Ley de Amparo prescriben solamente la obligatoriedad de la Jurisprudencia a los Órganos Jurisdiccionales, y
- 5) Por ende, resulta incorrecto sostener que los actos de la autoridad administrativa que no se apoyen en la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, sean violatorios del artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El criterio en estudio lo consideramos erróneo, porque desde el punto lógico-jurídico, sí existe artículo del cual derive la obligatoriedad, como ha quedado referido de manera académica.

Relacionado con el tema que abordamos, conviene señalar que en la materia fiscal ocurre una táctica lamentable respecto a la aplicación de la Jurisprudencia en la que se declara la inconstitucionalidad de un elemento esencial de una contribución; verbigracia, la Corte declara la inconstitucionalidad de un elemento esencial del Impuesto al Valor Agregado vigente durante el ejercicio fiscal de 2004; los postulantes al enterarse en 2005

advierten que la gran mayoría de sus posibles clientes han consentido la ley, por su naturaleza autoplicativa⁴³; entonces provocan un acto de autoridad para verse beneficiados de la Jurisprudencia, esto es, plantean una consulta en términos del Código Fiscal de la Federación, para impugnar la resolución de autoridad fiscal en sentido negativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que supuestamente tiene la obligación de declararlo nulo en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo.

La táctica es clara: esquivar el presupuesto procesal de temporalidad y consentimiento de la acción de amparo, así las autoridades ante el Tribunal planteaban dos argumentos a saber: con base en el criterio estudiado, la Jurisprudencia no les obliga implicando que no deben acatarla a pesar que sea el sustento de la sentencia de la Sala que conozca del asunto, o bien que debe tenerse en cuenta el consentimiento del actor respecto al inconstitucionalidad declarada en la Jurisprudencia que invoca⁴⁴.

Entonces, ¿las autoridades administrativas tienen la obligación de acatar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sustentadas en Jurisprudencia de inconstitucionalidad?, por supuesto en los términos de la redacción de la pregunta; así la Corte resolvió que el Tribunal Administrativo citado, debe aplicar la

⁴³ **“LEYES TRIBUTARIAS. LOS ACTOS LEGISLATIVOS QUE MODIFICAN UN ELEMENTO ESENCIAL DE UNA CONTRIBUCIÓN SON DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA CUANDO SU INDIVIDUALIZACIÓN ES INCIERTA E INDEPENDIENTE DE QUE LOS CONTRIBUYENTES REALICEN EL HECHO IMPONIBLE.”** Tesis 2a. CLII/99, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Enero de 2000, p. 77.

⁴⁴ **“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES. SON AQUELLOS HECHOS VALER ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SOLICITAN LA APLICACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, SI LA CONSULTA FISCAL COMBATIDA NO CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA EN CUESTIÓN.”** Tesis I.7o.A.325 A, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Noviembre de 2004, p. 1938.

Jurisprudencia para declarar la nulidad de la resolución recaída a la consulta para el efecto de que acceda a que contribuyente no tiene la obligación de pagar el impuesto.

Esta situación generó gravísimos problemas procesales que la Corte poco a poco a tratado de “solucionar” de la manera siguiente: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la obligación de acatar la Jurisprudencia sin analizar si el acto impugnado es el primero o ulterior acto de aplicación⁴⁵, se debe analizar si la consulta o solicitud de devolución del cual emana la resolución impugnada se realizó durante la vigencia de la norma declarada inconstitucional⁴⁶, y la devolución de los tributos solicitada sólo opera respecto a los pagos efectuados con posterioridad a la consulta o devolución en razón de que los anteriores se efectuaron en acatamiento de norma válida y fuerza jurídica vinculativa⁴⁷.

Lo anterior refuerza y alienta la discusión y necesidad de instituir la obligatoriedad de referencia.

⁴⁵ Ver: **JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE APLICARLA CUANDO SEA PROCEDENTE, SIN ANALIZAR SI EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADOS CONSTITUYEN EL PRIMERO O UN ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL QUE LO FUNDA.**” Jurisprudencia P./J. 150/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, p. 5.

⁴⁶ Ver: **JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES IMPROCEDENTE SU APLICACIÓN TRATÁNDOSE DE CONSULTAS Y SOLICITUDES DE DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES CUANDO LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA RESPECTIVA SE LLEVA A CABO CON POSTERIORIDAD A LA DEROGACIÓN DE LA NORMA.**” Jurisprudencia 2a./J. 175/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Enero de 2006, p. 885.

⁴⁷ Ver: **“DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA SE REALIZA CON MOTIVO DE LA RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DETERMINÓ QUE UNA NORMA NO ES APLICABLE POR EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD, PERO SÓLO RESPECTO DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE TAL CONSULTA.**” Jurisprudencia 2a./J. 6/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, p.314.

2.8.2. Obligación indirecta: artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003 modifica el artículo 34 de la Ley del Servicio Administración Tributaria, incorporando los dos siguientes sistemas de responsabilidad patrimonial objetiva a cargo del Servicio de Administración Tributaria:

- 1) Por los **daños y perjuicios** causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan; los cuales pueden solicitarse de las dos formas siguientes:
 - a) En el Juicio Contencioso Administrativo en que se combata la resolución que provocó los daños y perjuicios, o
 - b) En un Juicio “*Contencioso Administrativo*” por separado
- 2) Por los **gastos y perjuicios** por las **faltas graves** en que incurre la unidad administrativa, siempre y no se allane la autoridad al contestar la demanda en el Juicio Contencioso Administrativo.

Resulta interesante que tratándose del supuesto señalado en el numeral 1) inciso b) no es requisito de procesabilidad de la demanda, el acompañamiento de la resolución, copia de recepción de la instancia no resuelta (negativa o positiva ficta) o del contrato administrativo.

Ahora bien, para efectos de la investigación nos interesa el supuesto señalado en el numeral segundo, ya que a nuestro juicio instituye de forma indirecta a las autoridades administrativas, el cumplimiento de la Jurisprudencia en materia de legalidad.

Así, las faltas graves en las que pueden incurrir los servidores públicos del Servicio Administración Tributaria son:

- 1) La resolución impugnada sea anulada por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia (artículo 238 fracción II de

Código Fiscal de la Federación o 51 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo),

- 2) La resolución impugnada sea anulada por desvió de poder (artículo 238 fracción V del Código Fiscal de la Federación o 51 fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), o
- 3) La resolución impugnada sea contraria a Jurisprudencia en materia de legalidad emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe enfatizar que la procedencia de la indemnización está condicionada a la falta de allanamiento de la autoridad en el Juicio Contencioso Administrativo, en el cual el actor impugne el acto en el cual fue cometida la falta grave.

La Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver juicio 19113/05-17-09-1/559/06-S2-08-03 promovido MANTELES, S.A. DE C.V. en sesión del 28 de noviembre de 2006, emitió el Precedente siguiente:

“ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. ESTABLECE DOS CLASES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL CITADO ÓRGANO DESCONCENTRADO, LAS CUALES NO SE EXCLUYEN SINO QUE SE COMPLEMENTAN.- El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, establece dos clases de responsabilidad patrimonial para dicho órgano desconcentrado, a saber i) La primera de ellas relativa a los daños y perjuicios causados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, ii) La segunda corresponde a la indemnización que deberá cubrir el Servicio de Administración Tributaria por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió la actora, cuando la unidad administrativa del citado órgano, al dictar la resolución impugnada cometa falta grave y no se allane al contestar la demanda. Sin que se observe del numeral en comento que ambas responsabilidades sean excluyentes entre sí, por lo que válidamente pueden ser simultáneas al complementarse una con otra.”

MAGISTRADA PONENTE: OLGA HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA.
SECRETARIO: FRANCISCO JAVIER MARÍN SARABIA, **TESIS APROBADA EL:**16 DE ENERO DEL 2007.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo reproduce el inciso tres antes expuesto, de cuya lectura desprendemos incontrovertiblemente que toda resolución administrativa impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en términos del artículo 73 fracción XXIX-H constitucional) emitida en contra de Jurisprudencia en materia de legalidad sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación genera responsabilidad patrimonial, sí y sólo sí la autoridad no se allana al contestar la demanda.

Entonces ¿cuales son los criterios en materia de legalidad?; consideramos que el criterio apuntado en párrafos anteriores nos da la respuesta, es decir, son Jurisprudencias en materia de legalidad todos aquéllos temas que no sea refieran a la correcta interpretación de un precepto constitucional, declaratoria de inconstitucionalidad o reconocimiento de constitucionalidad, y en consecuencia remitimos a lo ya apuntado.

Efectivamente, sí la autoridad administrativa incurre en alguna de las faltas graves estudiadas sin allanarse en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, además de la nulidad de la resolución genera el derecho del accionante a la indemnización correspondiente.

Lo anterior además del aspecto lógico de la obligatoriedad antes expuesto, instituye una obligación indirecta en razón de “atemorizar” a los servidores públicos con la indemnización, lo cual de alguna manera busca constreñirlos a que no emitan actos contrarios a la Jurisprudencia en materia de legalidad sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, sostenemos que existe una obligación indirecta en razón del inevitable allanamiento que debe realizar las autoridades administrativas para evitar el pago de la indemnización correspondiente.

Al margen de nuestra posición académica de la obligatoriedad de la Jurisprudencia en los términos que nos ocupa, insistimos que sus alcances deben expandirse a las autoridades administrativas, consideramos que no existe ningún argumento válido que demuestre lo contrario.

3. Interpretación constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Como indicamos, los Tribunales Federales no centralizan la interpretación constitucional, sino únicamente para la declaratoria de inconstitucional o reconocimiento de constitucionalidad de normas jurídicas generales a través del Juicio de Amparo, Acción Abstracta de Inconstitucionalidad y Controversia Constitucional.

En consecuencia, reivindicamos académicamente que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede interpretar el texto constitucional para controlar la legalidad de las resoluciones administrativas.

Los postulados enunciados son reconocidos en la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a que el aludido Órgano Jurisdiccional carece de competencia para interpretar la Constitución para resolver la inconstitucionalidad de normas generales.

Así, procedemos a analizar las teorías que sostiene que el Tribunal en cita tiene la facultad de interpretar la Constitución Federal para su control difuso, así como para el control de la legalidad.

3.1. Interpretación constitucional para el efecto del control de la constitucionalidad de las normas legislativas (interpretación del artículo 133 constitucional)

La cuestión referida a si autoridades distintas al Poder Judicial de la Federación poseen facultades para interpretar la Constitución Federal, con el objeto de juzgar por sí y ante sí la inconstitucionalidad de una norma general, ha suscitado en la academia muchas controversias a causa de la interpretación del artículo 133 constitucional: control difuso o monopólico de la constitucionalidad.

Los partidarios del monopolio sostienen que el mismo deriva de la interpretación literal y sistemática de los artículos 104 y 107 constitucionales, mientras los postulantes de la tesis del control difuso señalan que éste deriva del artículo 133 constitucional, máxime que la competencia exclusiva de los Tribunales Federales es la relativa a hacer los interpretos finales del texto constitucional.

La Corte en la Quinta Época ejercía el control difuso de la constitucionalidad; sin embargo, “otro grupo de tesis se refieren a la forma en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación Corte definió la defensa de la Constitución (...) las dos tesis fueron dejadas de lado por otras cortes, lo que impidió un desarrollo constitucional más interesante y descentralizado.”⁴⁸

El criterio citado fue sustentado por la Segunda Sala de la anterior estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 1934, Tomo XLI, página 645:

“CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los Jueces de la República tienen la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las otras

⁴⁸ COSSÍO, José Ramón. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Fontamara, México, 2ª reimpresión, 2004, p. 104.

leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esa obligación, si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos, materia de la contienda, se ajustan o no al Código Supremo de la República, cuando esa cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria, sería imponer a los Jueces una obligación, sin darles los medios necesarios para que pudieran cumplirla.(...)”

Empero, en la misma Sala en la Quinta Época modificó su criterio en la Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación CXXIX, 1956, página 217:

“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. COMPETENCIA. Es cierto que las únicas autoridades competentes para conocer del problema de anticonstitucionalidad de las Leyes son las judiciales de la Federación, como lo previene el artículo 103 constitucional, pues si bien el artículo 133 de nuestra Carta Magna establece la obligación de los Jueces de ajustar sus actos a sus disposiciones, ello no entraña ninguna regla de competencia para resolver los casos en que se reclama la violación de garantías individuales, por lo que el Fuero Federal no puede hacerse extensivo a las autoridades del orden común; así pues, la quejosa debió acudir a la vía de amparo y no en juicio ante el Tribunal Fiscal, ya que lo que vino a reclamar fue la anticonstitucionalidad de la disposición reglamentaria que le fue aplicada, y al no haberlo hecho así, dejó transcurrir el término legal respectivo, por lo cual debe sobreseerse en el juicio.(...)”

Actualmente, la Corte sostiene que la interpretación constitucional para el efecto del control de la constitucionalidad de normas es competencia exclusiva de los Tribunales Federales, dicho criterio se encuentra contenido en la Jurisprudencia P./J. 74/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X Agosto de 1999, página 5:

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.(...)"

Podemos disentir con la postura de nuestro máximo Tribunal, pero es derecho vigente y como tal debemos aplicarlo; pero ello no impide considerar que en la década de los 40 se suscitó un interesante debate en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, derivado del Proyecto del Maestro y Ministro Gabino Fraga; en el cual participaron los Maestros Carrillo Flores y Martínez Beaz, y dado su importancia histórica, así como doctrinal procedemos hacer una breve síntesis de sus principales argumentos.

3.1.1. Tesis del Ministro Gabino Fraga⁴⁹

Como señalamos a la fecha la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en los medios ordinarios de defensa los tribunales ordinarios no pueden interpretar la Constitución para declarar la inconstitucionalidad de leyes, ya que es competencia exclusiva de los Tribunales Federales a través del Juicio de Amparo, Controversia Constitucional y Acción Abstracta de Inconstitucionalidad.

Empero, en 1942 se sometió ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio referente a que sí autoridades distintas al Poder Judicial de la Federación pueden pronunciarse respecto a la constitucionalidad de normas legislativas.

La cuestión litigiosa en cita derivó del Recurso de Revisión promovido por Cía. Telefónica de Sabinas, S.A., en liquidación, en contra de la ejecutoria emitida por el Juez

⁴⁹ Gabino Fraga. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Tomo IV, Enero-Junio, números 13 y 14, 1942.

de Distrito de Piedras Negras, referida al Juicio de Amparo incoado en contra de la sentencia pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación.

El proyecto de sentencia estuvo a cargo del Maestro Gabino Fraga, en el cual propone medularmente que los Tribunales Ordinarios y el Poder Ejecutivo, detentan facultades para examinar la inconstitucionalidad de las normas legislativas; pero, no fue aprobado, sus razonamientos expuestos son de gran valía doctrinal y técnica interpretativa.

La litis de la primera instancia del Proceso de Amparo radica en que la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación no estudió los cuestionamientos de inconstitucionalidad esgrimidos por la accionante en contra del artículo 182 de la Ley Aduanera, justificando la falta de estudio con su Jurisprudencia I-J-103, emitida por el Pleno del citado Tribunal, publicada en la Revista de la Primera Época Año III No. s/n. Enero-Diciembre 1939, página 15:

“CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. El Tribunal Fiscal de la Federación no tiene facultad para estudiar y resolver problemas relativos a la constitucionalidad de leyes, aunque sí puede estudiar la constitucionalidad de Reglamentos y actos.(...)”

Ahora bien, el maestro procede a analizar cada uno de los razonamientos de la sentencia de la cual emana el criterio citado⁵⁰, para posteriormente desestimarlos y así emitir su tesis.

El texto de la sentencia es⁵¹:

“SEGUNDO.- Para resolver esta primera contradicción, deben hacerse las siguientes consideraciones: quienes han pretendido sostener que toda clase de autoridades judiciales, y no sólo las federales en vía de amparo, pueden conocer y resolver cuestiones de constitucionalidad de una ley, han invocado en su apoyo los artículos 128 y 133 de la Constitución

⁵⁰ Cabe señalar que en el proyecto se hace referencia a que se analiza el criterio vertido en la Jurisprudencia, cuando en realidad estudia los razonamientos expresados en la sentencia de la cual nace.

⁵¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Época, Año III, No. s/n, Enero-Diciembre 1939.

Federal. El primero de dichos preceptos alude a la protesta que debe rendir todo funcionario público, al entrar en el desempeño de su cargo, de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Por otra parte, el artículo 133 dispone que la Constitución Federal, los tratados legalmente aprobados y las leyes emanadas de la propia Constitución, son la norma suprema del país; y dice que los jueces de cada Estado se ajustarán a dicha Constitución Federal, tratados y leyes, a pesar de lo que en contrario dispongan la Constitución y leyes locales.

También han sostenido que dentro de la actividad de toda autoridad jurisdiccional va implícita la necesidad de hacer, en primer lugar, un estudio de la ley que se aplica, pues se dice que es inherente a la función jurisdiccional declarar el derecho.

Las argumentaciones anteriores no son suficientes para fundar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para estudiar y conocer un punto de constitucionalidad de una ley.

No se niega en esta resolución la supremacía jerárquica de la Constitución Federal con relación a las leyes ordinarias; pero sí se declara que la primera contradicción que plantea la Secretaría de Hacienda implica fundamentalmente una cuestión de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 124 de la Constitución Federal establece qué las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; es decir, se estatuye un sistema de facultades expresas para las autoridades federales y no expresas para las autoridades locales.

El Tribunal Fiscal es una autoridad federal, que por lo tanto sólo tiene facultades expresas. Ahora bien, el artículo 128 de la Carta Magna, al establecer que todo funcionario público está obligado a guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, reconoce como antecedente legislativo el precepto correlativo de la Constitución de 1857 que señaló la obligación expresa de los funcionarios públicos de "Jurar" cumplir con la Constitución y leyes; pero no tiene la trascendencia que le quieren dar los sostenedores de la tesis de que toda autoridad judicial puede conocer y resolver un punto de constitucionalidad en ley, porque si tal cosa se aceptara, precisamente se olvidaría otro precepto de la Constitución, o sea el 103, que faculta a los Tribunales Judiciales de la Federación para resolver las controversias derivadas por leyes que se estimen contrarias a la Constitución, ya sea: porque violen garantías individuales o porque (siendo federales), vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por último, porque (siendo locales), invadan la esfera de la autoridad federal. El artículo 107 de la Constitución en su fracción IX establece la forma procesal en que se puede estudiar la constitucionalidad de una ley, cuando este problema sea planteado por el particular agraviado, forma procesal que incluye la petición de un informe a la autoridad señalada como

responsable y la recepción de pruebas o alegatos, tanto de la autoridad responsable como del quejoso, antes de que en la sentencia respectiva se resuelva lo que corresponda.”

El maestro señala que la referida Jurisprudencia se cimienta, en esencia, en los motivos siguientes:

- 1) El Tribunal Fiscal de la Federación sólo tiene facultades expresas por disposición del artículo 124 constitucional,
- 2) Los Tribunales Federales con fundamento en los artículos 103 y 107 constitucionales tienen competencia exclusiva para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes,
- 3) Si el Tribunal Fiscal de la Federación tuviese la facultad para juzgar la inconstitucionalidad de leyes se vulneraría lo dispuesto en los artículos 103 y 107 constitucionales,
- 4) Los artículos 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son fundamentos suficientes para sostener que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para resolver cuestiones de inconstitucionalidad de leyes,
- 5) El artículo 133 constitucional prescribe la norma de conducta para los jueces locales, mas no desvirtúa la competencia exclusiva de los Tribunales Federales, y
- 6) El Tribunal Fiscal de la Federación es un ente ubicado en el Poder Ejecutivo Federal y sí su titular no ejerce el veto en contra de la norma sometida a su consideración para su promulgación y publicación, es evidente que cualquier ente del referido Poder no puede cuestionar su constitucionalidad

Posteriormente, el Maestro esgrime en contra de lo anterior los argumentos, en síntesis, siguientes:

- 1) El principio de supremacía jerárquica de la Constitución es suficiente para sostener que los tres Poderes tienen facultades para interpretar las normas constitucionales, sin que implique la invasión de las facultades del Poder Judicial de la Federación,
- 2) Los Tribunales Federales están facultados para resolver controversia, así como interpretar definitivamente la Constitución Federal,

- 3) Los artículos 103 y 107 constitucionales facultan al Poder Judicial de la Federación a resolver controversias una vez agotados los medios ordinarios de defensa; obligar las autoridades a cumplir con los mandatos constitucionales; y fijar de manera definitiva la correcta interpretación de la Constitución,
- 4) Razones por las cuales el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para interpretar la Constitución con el objeto de regular su actuación dentro de los límites de sus facultades,
- 5) El no ejercicio del veto por el Ejecutivo Federal no trae como consecuencia la preclusión de la posibilidad de estimar inconstitucional la norma,
- 6) La Constitución Federal no dispone ni autoriza el cumplimiento de leyes que la contradigan o la deroguen, ya que no fue creada para su incumplimiento,
- 7) El Ejecutivo Federal no está obligado a proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de leyes inconstitucionales,
- 8) Por consiguiente, debe admitirse que el Ejecutivo conozca y decida las cuestiones de constitucionalidad de normas secundarias,
- 9) La determinación de inconstitucionalidad del Ejecutivo es revisable por el Poder Judicial Federal, lo cual no causa anarquía, pues sólo las autoridades administrativas con capacidad de decisión en la aplicación de la ley, estarían facultadas para emitir juicios de constitucionalidad,
- 10) El Ejecutivo Federal está obligado a ajustarse preferentemente a las preceptos constitucionales,
- 11) Dado que las autoridades, formalmente administrativas, tienen competencia para juzgar la constitucionalidad de normas legislativas, en consecuencia la negativa de la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación viola los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, y
- 12) De ahí que, debe concederse el amparo solicitado para el efecto de que la autoridad responsable emita otra en la cual analice el concepto de impugnación relativo a la inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley Aduanal.

Desde nuestra concepción el criterio del maestro sólo aplica a los Tribunales; pues no sería viable políticamente facultar al Poder Ejecutivo (como ente materialmente administrativo) en este tema, ya que concentraría demasiado Poder y dada la historia política de nuestro México surrealista, sometería al Poder Judicial ocasionado un caos.

Desafortunadamente, el proyecto del Maestro no fue aprobado y en su contra fue emitida la Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación XC, página 1188:

“TRIBUNAL FISCAL, PROBLEMAS DE INCONSTITUCIONALIDAD ANTE EL. Los problemas de inconstitucionalidad no forman parte del conocimiento del Tribunal Fiscal, ya que éste, al dictar sus sentencias lo hace a nombre del presidente de la República, y al no hacer éste uso del veto acerca de la constitucionalidad de la ley se hace solidariamente responsable de la función legislativa y sería un contrasentido obligarlo a revocar un criterio determinado, dentro de una función constitucional.(...)”

3.1.2. Tesis del maestro Martínez Baez⁵²

En su artículo el maestro estudia, analiza y comenta el proyecto del Ministro Gabino Fraga, difiriendo sólo por lo que respecta a la competencia del Poder Ejecutivo Federal y del Tribunal Fiscal de la Federación para juzgar la constitucionalidad de leyes, puesto que el primero sólo debe ejecutar la leyes y por lo que hace al segundo la Administración Pública carece de un medio de defensa en contra de sus sentencias⁵³, con lo cual el Poder Judicial de la Federación no revisaría el pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Los argumentos, en síntesis, planteados por el maestro son los siguientes:

- 1) El monopolio de los Tribunales Federales para conocer de inconstitucionalidad de leyes, deriva de la incorrecta interpretación que se le ha dado a la naturaleza jurídica al Proceso de Amparo,
- 2) La anterior tesis se sustenta en que sí en México existe un medio de control de constitucionalidad en manos del Poder Judicial de la Federación, es evidente que sólo él puede conocer de la inconstitucionalidad de leyes,

⁵² MARTÍNEZ BAEZ, Antonio. *El indebido Monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo IV, julio – septiembre, Número 15, 1942.

⁵³ Actualmente, el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el Recurso de Revisión administrativa (nombrado de manera incorrecta “revisión fiscal”, ya que la competencia tributaria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es mínima); regulado a partir del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- 3) Los partidarios de esta tesis olvidan que el Proceso de Amparo es fundamentalmente un medio de defensa de la legalidad en lo general y no de la particular que significa la defensa de la constitucionalidad de leyes,
- 4) La supremacía constitucional dispone su acatamiento a pesar de lo prescrito en su contra en una norma inferior,
- 5) La supremacía constitucional deriva de los artículos 41 y 128 constitucionales, pues el artículo 133 prescribe la supremacía del derecho nacional,
- 6) El artículo 133 de la Constitución Federal no establece el control de la constitucionalidad de leyes, pero sí el control federal con el objetivo de hacer efectiva la primacía de la Constitución, leyes federales y los tratados internacionales,
- 7) A los jueces locales les corresponde el cumplimiento de la supremacía del derecho nacional,
- 8) El juez local al confrontar la ley nacional con la local en cumplimiento del mandato dispuesto en el artículo 133 constitucional, hace un pronunciamiento de constitucionalidad revisable ante la Justicia Federal⁵⁴,
- 9) Sostener que los tribunales locales tienen competencia para juzgar la inconstitucionalidad de leyes, no implica la invasión de las facultades del Poder Judicial de la Federación en razón de que sus atribuciones exclusivas radican en ser el interprete final de la Constitución, así como definir establecer los alcances del derecho nacional, y
- 10) Sin embargo, debe negarse que el Ejecutivo Federal esté facultado para tal cuestión, ya que al juzgar de inconstitucional un acto del Poder Legislativo sin la intervención de un órgano imparcial, la problemática sería política y no jurídica.

3.1.3. Tesis del maestro Carrillo Flores⁵⁵

El maestro comienza su estudio señalando que la controversia versa sobre si la autoridad administrativa está facultada para no aplicar normas legislativas que estime inconstitucionales, además de sostener que es incorrecto el criterio del Ministro Gabino Fraga, con base en los argumentos, en síntesis, siguientes:

⁵⁴ El maestro incurre en un error: la inconstitucionalidad de leyes no deriva de la contradicción de una ley nacional con una local, esto es, sólo existe un problema de constitucionalidad si una norma se tilda contraria al texto constitucional.

⁵⁵ CARRILLO FLORES, Antonio. *El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales (comentario a una ponencia del ministro Gabino Fraga)*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo IV, julio –septiembre, Número 15, 1942.

- 1) Es ilógico que la autoridades administrativas estén facultades para incumplir una ley por estimarla inconstitucional, sí el titular del Ejecutivo tuvo la obligación de promulgarla, ya sea porque no ejercicio el veto o en su defecto a pesar de usarlo el proyecto fue aprobado nuevamente en los mismo términos,
- 2) De los artículos 72 y 89 fracción I constitucionales se deduce la obligación del Ejecutivo de cumplir las leyes del Poder Legislativo, a pesar de estimarlas inconstitucionales,
- 3) Sostener que el Ejecutivo tiene facultades de juzgar la inconstitucionalidad de una norma, así como para desobedecerla, implica otorgarle un poder ilimitado contrario a lo preceptuado en el texto constitucional, Y
- 4) Por ende, sólo el Poder Judicial está facultado para conocer de los problemas de inconstitucionalidad de leyes, ello en atención de que tiene la función de declarar el derecho y de hacerlo cumplir.

3.2. Interpretación constitucional para el control de la constitucionalidad del acto administrativo

Adelantando un poco la temática relativa al exceso de poder, tenemos que los supuestos previstos en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, concretizan en vía de legalidad las garantías del gobernado en materia administrativa previstas en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la mayoría de sus sentencias analiza el texto constitucional.

Entonces, surge la interrogante siguiente: ¿El referido Tribunal tiene competencia para analizar el exceso de poder a través de la interpretación del artículo 16 primer párrafo de la norma fundamental?

La respuesta lógica es sí, pero referida únicamente a los actos previstos en el artículo 11 de su Ley Orgánica; porque sostener lo contrario haría nugatoria la aplicación del artículo constitucional en estudio.

En esta tesitura, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo Tercera Parte CXXXII, página 146, determinó literalmente lo siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Conforme al artículo 202, inciso b), del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar revestidos la resolución o el procedimiento impugnados. El tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuanto en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales del procedimiento consagrados por la Constitución. (...)”

En concordancia deviene en aplicable la Jurisprudencia I.3o.A. J/46 emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 80, Agosto de 1994, página 35, cuyo contenido es el siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos o extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis Jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de **"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION,**

FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución. (...)"

De la lectura de los criterios expuestos colegimos lo siguiente:

- 1) El Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para declarar la nulidad de resoluciones administrativas por omisión o incumplimiento de las formalidades y requisitos del procedimiento y acto administrativo,
- 2) El Tribunal Fiscal de la Federación tiene como finalidad el control de legalidad del acto administrativo,
- 3) El Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para declarar la nulidad de resoluciones por el incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento previstas en la Constitución Federal⁵⁶, y
- 4) El Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer de las violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por ejemplo, un agente de policía⁵⁷ demanda la nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la resolución que ordena su destitución planteando la

⁵⁶ Ver: **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.”** Jurisprudencia P./J. 47/95, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, p. 133.

⁵⁷ Ver: **“POLICÍAS JUDICIALES FEDERALES. EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN QUE DECRETE SU REMOCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROCEDE EL**

nulidad del acto impugnado, porque la Ley de la Policía Federal Preventiva y sus reglamentos no disponen las formalidades esenciales del procedimiento.

Así, la Sala del conocimiento invoca la Jurisprudencia en cita, y analiza si en el procedimiento del cual derivó el acto impugnado se cumplieron.

En la misma tónica, un servidor público cuestiona la legalidad del procedimiento administrativo disciplinario con base en el cual lo destituyeron, porque el Órgano Interno de Control violó la formalidad relativa a la presunción de inocencia, por obligarlo a desvirtuar las presuntas irregularidades señaladas en el citatorio para la audiencia de ley, así como probar la licitud de sus conductas.

En consecuencia, la Sala debe proceder a interpretar los artículos 14 y 16 constitucionales, para el efecto de determinar a quien le corresponde la carga probatoria en comento.

Por ende, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene competencia para interpretar las normas constitucionales para analizar si la resolución impugnada es ilegal, tal y como lo demostramos en los ejemplos citados.

Capítulo II. Artículo 16 constitucional

“...no teniendo los ciudadanos de este país la saludable costumbre de exigir el cumplimiento regular de los derechos que la Constitución les otorga, era lógico, incluso era natural que no hubiesen llegado a darse cuenta de que se los habían suspendido.”

José Saramago, Ensayo sobre la lucidez.

1. Garantías que preceptúa

El “Estado de Derecho” es una frase desgastada en los últimos diez años, porque nos ayudará supuestamente a salir de la incertidumbre jurídica en el que estamos inmersos; sin embargo, sus partidarios olvidan un aspecto elemental: la relación entre la realidad social y la jurídica la rige el principio de imputabilidad, es decir, que algo deba ser no se sigue que sea.

Así, parecería ser que la solución es la aplicación de las normas simple y llanamente (además de que sean técnicamente buenas), ya que para evitar la corrupción se debe someter a los infractores; empero, para que ello suceda debe existir alguien que denuncie.

En México sucede exactamente lo que nos narra el buen Saramago, los ciudadanos no conocen las garantías que les otorga la Constitución para defenderse de los actos despóticos y autoritarios emitidos por el más humilde Jefe de Departamento hasta el Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo y los Órganos Jurisdiccionales.

Por consiguiente, la solución a los problemas de “incertidumbre jurídica” de nuestro mágico y surrealista país es la educación del pueblo para que exija por las vías jurídicas y políticas el cumplimiento del derecho.

A la ignorancia del contenido de ésta norma constitucional hay que añadir que los Tribunales Federales amplían constantemente su contenido y alcance protector, lo cual hace aún más inaccesible su conocimiento para el común de la población, y en tales consideraciones procedemos a hacer un estudio de las referidas garantías para contribuir a difusión, pues aún en el ámbito del foro la gran mayoría de los estudiantes desconocen las interpretaciones de los Tribunales Federales en la materia, a pesar del avance tecnológico en materia de compilación, máxime que son pocos los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México que utilizan la Jurisprudencia como marco y base académico.

Uno de los principales medios con los cuales contamos para hacer efectivo el Estado de Derecho y así someter a la autoridad —incluyendo a los Jueces— a la ley son las garantías en materia de legalidad previstas en el artículo 16 constitucional a través de los procesos administrativo federal y de amparo.

Ahora bien, “el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es uno de los preceptos que imparte mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantías de legalidad que consagra, la cual (sic), dadas su extensión y efectividad jurídica, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho.”¹

Junto con los diversos 8, 14, 17, 19, 20, 21, 22 y 23 constitucionales disponen las garantías de seguridad jurídica, las cuales son “la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, papeles, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, si ésta debe afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*, 30 ed., Porrúa, México, 2001, p. 589.

establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.”²

Por su parte “las garantías de seguridad jurídica son derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.”³

También son conceptualizadas como el “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del generado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos.”⁴

Las garantías de seguridad jurídica tienen doble función:

- 1) impedir que la autoridad afecte los derechos y posesiones considerados de gran valía, y
- 2) Prever supuestos y requisitos en los cuales la autoridad puede afectarlos válida y constitucionalmente.

Por otra parte y entrando a materia, su evolución legislativa es la siguiente⁵:

Texto original:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papales o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del

⁶⁰SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Las Garantías de seguridad jurídica*, 2 ed., S.C.J.N., México, 2005, p.12.

⁶¹ *Ibidem*, p. 14.

⁶² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op.cit.* (Garantías Individuales), p. 504.

⁵ MÁRQUEZ RABAGO, Sergio R. *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa, México, 2002, página 407 y ss.

procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no se por la autoridad judicial sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha la excepción de los casos de flagrante delito en que cualquier persona pueden aprehender al delincuente y a sus cómplice, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehender y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

El Poder Legislativo Reformador a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 adiciona dos párrafos para quedar como el tercero y cuarto de la manera siguiente:

“La correspondencia que bajo cubierta circule por la estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

En el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993, se publican las modificaciones a los dos primeros párrafos, además de incorporarse cinco en la forma siguiente:

“...señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecuta una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

(...) y está, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

(...) cuando se trate de delito grave aspa calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público(...) fundado y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reversas de ley.

Ningún indiciado podrá se retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”

Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de julio de 1996, se adicionan los dos párrafos siguientes:

“Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su

duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.”

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.”

Finalmente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1999, se sustituye el concepto “elementos del tipo” por “cuerpo del delito”.

De las transcripciones que anteceden, advertimos que las garantías del gobernado materialmente administrativas no han tenido reformas.

Ahora bien, el texto vigente está compuesto por trece párrafos, de cuyo análisis advertimos que en el primer párrafo ubicamos el principio de legalidad que rige a todo acto de autoridad, mientras que en los demás se consagran garantías para actos de autoridad específicos.

Razones por las cuales concluimos que las garantías que integran el artículo 16 constitucional son las siguientes:

- 1) Garantías de legalidad generales para todo acto de autoridad,
- 2) Garantías de legalidad para la emisión ordenes judiciales de aprehensión y excepciones,
- 3) Garantías de legalidad para la emisión de las ordenes de cateo,
- 4) Garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, y
- 5) Garantía de inviolabilidad del domicilio (visitas domiciliaria administrativas y fiscales).

En consecuencia, lo podemos dividir para su estudio en dos partes, la primera referida a las garantías en materia de legalidad dirigidas de manera general a todo acto de

autoridad; y en la segunda parte dispone los supuestos en los cuales la autoridad puede afectarlas válidamente cumpliendo para ello las condiciones que los mencionados párrafos prevén: las órdenes judiciales de aprehensión y de cateo, las orden ministerial de detención, la intervención de las comunicaciones privadas y las visitas domiciliarias.

Así pues, los actos afectos a las garantías de legalidad son los siguientes:

- 1) Actos materialmente administrativos,
- 2) Actos materialmente jurisdiccionales, y
- 3) Actos privativos.

Como colofón debemos recordar que los actos materialmente legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo deben estar sujetos a lo dispuesto en la norma jurídica legislativa que reglamenta acatando con los principios de legalidad y reserva de ley; en cambio, las normas jurídicas legislativas están sujetas en cuanto a sus contenidos y a su procedimiento de formulación únicamente a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para tener validez constitucional plena.

2. Garantías en materia administrativa

A continuación efectuamos una breve reseña de las citadas garantías para evitar repeticiones, pues en el capítulo desarrollamos su concepto y alcance protector a través de regulación en vía de legalidad en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (238 del Código Fiscal de la Federación), así como en los capítulos subsecuentes en los cuales analizaremos sus trascendencias por las interpretaciones realizadas por los Tribunales Federales.

De entrada el primer párrafo prevé junto el artículo 14 de la Constitución Federal, el llamado principio de legalidad que somete a los tres tipos de actos de autoridad a saber: administrativos, jurisdiccionales y legislativos; sin embargo, en cada uno adquiere matices.

Ahora bien, sólo nos ocuparemos del principio de legalidad (garantías del gobernado en materia administrativa), que rige a los actos materialmente administrativos impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Precisado lo anterior, las ubicamos prescritas en el primer y penúltimo párrafo cuyo contenido a la letra es el siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones (sic) fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas (sic) para los cateos.”

Colegimos de su interpretación literal que se dividen en dos grupos: uno general aplicable a todos los actos materialmente administrativos, y uno específico relativo a las visitas domiciliarias en materia fiscal, sanitaria y administrativa, siendo las primeras las siguientes:

- 1) Mandamiento escrito,
- 2) Competencia de la autoridad emisora y/o ejecutora y
- 3) Fundamentación y motivación formal, así como material de la causa legal.

El mandamiento escrito tiene como finalidad que las autoridades por medio de instrumentos objetivos den a conocer a los gobernados los actos de autoridad, ya sea una norma legislativa, reglamentaria, resolución administrativa o sentencia, lo cual acontece, según sea el caso, por medio de su notificación o publicación en el Diario, Periódico o Gaceta Oficial.

De otra parte, las visitas domiciliarias para su constitucionalidad están condicionadas al cumplimiento de los requisitos y formalidades prescritas para los cateos, de igual manera se le considera el fundamento constitucional para la realización de visitas domiciliarias distintas a las fiscales, máxime que su base constitucional está puesta en duda al no existir un texto constitucional referido expresamente a ellas.

En este contexto, estimamos que la expresión “policía” debe interpretarse en el sentido de que se refiere la etapa “policíaca” de Estado, vigilante, mas no a la función de los cuerpos de seguridad por lo cual los reglamentos de policía son todas aquellas normas que tengan por objeto que el Gobierno cumpla con su función de dar seguridad a los gobernados y el cumplimiento de las leyes; de ahí que la realización de las visitas domiciliarias en materia administrativas tienen fundamento constitucional.

“Eso no era considerado ilegal (en realidad, nada era ilegal, desde que no había leyes escritas), pero de ser detenido se podía asegurar que lo condenarían a muerte, o al menos a veinticinco años de trabajos forzados”.

George Orwell, 1984.

3. Principio de legalidad

El principio de legalidad es uno de los conceptos más invocados por los maestros y profesores durante el curso de la Licenciatura de Derecho, así como por los litigantes en las

demandas presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en el Proceso de Amparo; el cual es definido comúnmente como aquél que constriñe a las autoridades a hacer lo que la ley les permite, tal y como lo percatamos de la lectura a la Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLI, página 944:

“AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS. Dentro del régimen de facultades expresas que prevalece en nuestro país, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.(...)”

Concepto que nuestro a juicio deviene en vago, pues dicha definición no expresa su verdadero alcance y contenido: la barrera, el dique, la espada con la cual los gobernados logran defenderse de la arbitrariedad de las autoridades.

En este sentido no queremos desaprovechar la oportunidad de indicar que su uso no es generalizado por los gobernados por la ignorancia en la cual se encuentra sumergido el pueblo mexicano, así consideramos que sí la mayoría de la población supiera que las autoridades deben obedecer y acatar estrictamente lo prescrito de la ley emanada por sus representantes (y no de las ocurrencias de los juzgadores constitucionales a través de sus métodos de interpretación cualitativos), obligarían a los servidores públicos a actuar como tales: servidores del pueblo, y no como oportunistas que ocupan un cargo público por las circunstancias políticas del momento.

De ahí emana la importancia y trascendencia del principio de legalidad, el cual en nuestro sistema jurídico lo encontramos ubicado en los artículos 14 y 16 constitucionales siendo el último el que lo consagra de manera más general y protectora.

Así para comprender su contenido procedemos a conocer algunas de las definiciones que consideramos más claras e importantes, para después exponer los criterios

emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para finalizar con un comentario conclusivo.

Para empezar André Maurin señala que “es la regla según la cual la administración debe actuar conforme a derecho”⁶

Por su parte Miguel Carbonell indica que “de acuerdo con el principio de legalidad, toda acción de cualquier órgano investido de poder estatal debe estar justificada por una ley previa”⁷

Servando Garza postula que “el principio de legalidad del artículo 16 (en cuanto a fundamentación) se encuentra también en el artículo 14 con más propio y enfático desarrollo, pero referido exclusivamente a la materia civil y penal; sin embargo, la existencia de varias garantías que albergan el mismo principio, enfocado desde diversos ángulos, encuentra su justificación plenaria en su estudio genético al explicar las garantías como limitaciones o prohibiciones al poder de los gobernantes y que responden, específicamente, a evitar la repetición determinados actos despóticos, que son práctica en un época, contrarios a los derechos esenciales o primarios del hombre, o por lo menos, a los principios de Derecho. “⁸

De igual manera el Maestro Nava Negrete argumenta: “el principio de legalidad implica que las autoridades públicas sólo pueden hacer lo que la ley les autorice.”⁹

En esta tónica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirma doctrinalmente que “el principio de legalidad, consiste en que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se lo permite, en la forma y los términos determinados por ella.”¹⁰

⁶ MAURIN, André. *Derecho Administrativo Francés* (trad. Julio Bustillo), Porrúa-UNAM, México, 2004, p. 41.

⁷ CARBONELL, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa-UNAM, México, 2005, p. 696.

⁸ GARZA, Op. cit, p. 153.

⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, 1° ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 88.

En cambio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXI, página 5812, interpreta:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS. Las autoridades administrativas, por una parte, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y por otra, la sola existencia de una ley que no ha sido debidamente aplicada y citada en el acto administrativo que se reclame, no le da a éste el carácter de constitucional, por lo que si no se le señala expresamente como fundamento del acto, este es inconstitucional, aunque la autoridad respectiva alegue: que por tratarse del cumplimiento de leyes de orden público la simple omisión de una cita legal de una disposición administrativa que tiene su apoyo en preceptos legales permanentes, no puede ser causa para que se perjudique el interés público.(...)”

Del análisis a las definiciones expuestas apreciamos que los autores concuerdan en que el principio de legalidad implica un deber a cargo de la autoridad consistente en que exclusivamente pueden actuar de conformidad a lo prescrito en la ley, además de sólo tener las facultades expresamente consignadas en la Constitución o las leyes respectivas.

Por añadidura, todos los autores aluden esencialmente a “*conformidad con la ley*”, lo cual nos lleva a preguntarnos: ¿a qué *ley*?, ¿Constitución, normas legislativas, reglamentarias o/e incluso individualizadas?, ¿qué implica “*conformidad*”?

La respuesta varía dependiendo de la postura con relación a la supremacía constitucional y la preeminencia del Poder Legislativo y Judicial en el sistema jurídico.

Sí consideramos como “*ley*” sólo aquella norma jurídica emitida por el Poder Legislativo, el principio de legalidad vale únicamente para el Poder Ejecutivo, porque se considera a la ley como la expresión de la voluntad popular, mientras que el Poder Judicial

¹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Op. cit. (Garantías...), p. 16.

no puede violarlo en consideración de que su función sólo es aplicar la ley como la “boca del legislador.”

En cambio, conceptualizar a la ley como la Constitución implica constitucionalizar el ordenamiento jurídico, porque el principio de legalidad vale para los tres Poderes, por lo tanto “donde el principio de legalidad valga en relación a los Poderes Ejecutivo y Judicial, estaremos frente a un Estado de derecho; allí donde el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, estamos frente a un Estado constitucional de derecho”¹¹.

Por tales motivos, la academia tradicional y la vieja guardia, entiende primordialmente al principio de legalidad como la conformidad como la norma legislativa e incluso reglamentaria, no tratamos de afirmar que no consideraran a la Constitución, sino que principalmente los juristas mexicanos no refieren directamente a la norma fundamental, esto es, difícilmente un abogado mexicano piensa en primer lugar en la Constitución al escuchar el principio de legalidad.

La concepción mexicana del principio de legalidad impide constitucionalizar nuestro sistema jurídico, además de no otorgarle el valor que le corresponde a nuestra Constitución.

Consideramos acertada la crítica, pues la concepción clásica del principio de legalidad ha provocado que la Constitución no tenga eficacia plena, y sirva únicamente como un instrumento meramente teórico y retórico para los discursos políticos y académicos tradicionales; hasta que obliguemos a toda autoridad a sujetarse a la Constitución podemos hablar de un verdadero Estado de derecho.

¹¹ GUASTINI, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, México, 2001, p.119.

En la práctica judicial mexicana, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (aunque en la calificación de sucesos recientes haya actuado de manera contraria), es el único Órgano Jurisdiccional que lo refiere a la Constitución.

Así su Sala Superior en la Jurisprudencia S3ELJ 21/2001 publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 234-235, señala:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo **previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables**, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales. (...)”

(El énfasis es propio)

De entrada, el criterio está referido a los actos y resoluciones en materia electoral impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no obstante, subraya la concepción del Órgano Jurisdiccional de “la ley”, pues lo apunta de forma principal a la Constitución y en segundo plano a los demás disposiciones, incluso apreciamos que en este supuesto lo hace de manera subsidiaria y menospreciativa para enfatizar la supremacía de la norma fundamental.

Por ende, notamos la diferencia con los criterios sustentados por los demás Tribunales Federales, porque éstos no lo refieren directamente a la Constitución, sino a las normas jurídicas internas inferiores a ella.

Finalmente, sería interesante que nuestra práctica judicial diera un vuelco a su concepción de la “legalidad” para referirla a la Constitución Federal y así constitucionalizar nuestro ordenamiento jurídico para revitalizarlo y someter a las perniciosas autoridades, sobre todo las administrativas a sus mandatos; pero para ello es necesario que nuestro sistema de control de la constitucionalidad pasará de concentrado a difuso, limitando la procedencia del Juicio de Amparo Directo y fortaleciendo la definitividad de los fallos de los Poderes Judiciales Locales, tal y como lo propone la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el “*Libro Blanco de la Reforma Judicial*”, aunque consideramos que la calidad, autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales aún no permite tan importante y trascendental reforma y por lo tanto aún subsisten las razones por las cuales existe el Amparo Directo en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Locales.

Por otra parte, la “*conformidad*” envuelve una relación entre el acto de autoridad y las normas que la rigen, por consiguiente no entraña una característica o propiedad y en tales circunstancias los actos de autoridad deben ser:

- 1) Compatibles con la ley,
- 2) Previsto en ley, así como
- 3) Estar regulado en la ley en cuanto a la forma y contenido.

Ahora bien, proponemos a partir de la descomposición del artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la correlativa aplicación de las definiciones en comento: *el principio de legalidad en el sistema jurídico*

mexicano implica que ningún gobernado puede ser molestado e incluso privado en su persona, derechos de familia, papeles y posesiones sino por autoridad creada legalmente, además de tener facultades para ello en los ámbitos temporales y espaciales consignados en la ley, fundando y motivando su accionar y finalidad en los términos del procedimiento o proceso aplicable.

De la definición que proponemos, aplicamos o concretizamos los contenidos abstractos de las definiciones transcritas, porque la cuestión de que las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permite presupone su existencia legal incluyendo la facultad para emitir el acto (tipicidad del acto administrativo), y que lo haga en el plazo previsto por la norma (competencia temporal: caducidad o prescripción), así como en el ámbito territorial (competencia territorial), de donde deducimos la necesidad de la expresión de los fundamentos y motivos que sustenten el actuar de la autoridad para el efecto de que el gobernado esté en posibilidad de constatar que los requisitos antes señalados se han cumplido desde el aspecto formal y material, para en su caso impugnarlos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o Juzgado de Distrito sí se surte alguna excepción al principio de definitividad.

De ahí que las fuentes de la legalidad las encontramos previstas en cada una de las leyes a las cuales debe sujetarse la autoridad para la emisión del acto de autoridad: Constitución, leyes federales, reglamentos, normas individualizadas aplicables (por ejemplo los acuerdos que establece el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria o el artículo 159 del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social) incluso la Jurisprudencia es una fuente de legalidad en términos de la Ley de Amparo.

En consecuencia, el principio de legalidad ostenta finalidades garantistas implicando que todo acto de autoridad contrario a la Constitución y demás normas jurídicas es nulo; asimismo resulta evidente notoriamente que se manifiesta en cada una de las garantías del gobernado previstas en el primer párrafo del artículo 16 constitucional a saber: mandamiento escrito, competencia, fundamentación y motivación.

Así, el alcance protector del principio de legalidad se hace patente en el hecho de que obliga tanto a las autoridades legislativas, judiciales y administrativas en la emisión de todo acto de autoridad, siendo materia de esta investigación la manera en que la interpretación judicial lo ha ido reconfigurado para los actos materialmente administrativos.

De igual manera que los actos de autoridad difieren entre sí, la forma de aplicación del principio de legalidad es distinta, por ejemplo, en materia de leyes la fundamentación y motivación es esencialmente diversa, al grado que podemos afirmar que no aplica¹², pero dicha modalidad la atempera el llamado “amparo competencia”, verbigracia, una persona en calidad de tercero interesado la someten a un Juicio Contencioso Administrativo Local, en virtud de que otra impugna una resolución administrativa municipal que le es favorable al tercero; en el Amparo Directo plantea la inconstitucionalidad de la Constitución Local (Estado de México) y la Ley que prevé la competencia del Tribunal Administrativo respecto a los actos de la Administración Pública Municipal, ello en atención de que de la interpretación *literal* del artículo 116 fracción V de la Constitución Federal únicamente faculta a las legislaturas locales para crearlos para dirimir las controversias entre los

¹² Ver: “**LEYES Y REGLAMENTOS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE.**” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 187-192 Tercera Parte, p. 89.

particulares y la Administración Pública Estatal, y al hacerlo se viola en perjuicio del gobernado el principio de legalidad de autoridad competente.¹³

El principio de legalidad con relación a los actos materialmente jurisdiccionales tiene matices diversos, porque a diferencia de los actos materialmente administrativos, los Juzgadores no tienen la obligación de citar pormenorizadamente los fundamentos que sustentan sus sentencias, pues basta que los razonamientos vertidos conduzcan a las normas jurídicas aplicadas.¹⁴

El principio de legalidad sería mera retórica política sino existieran medios procesales para hacerlo cumplir, así en el ámbito administrativo los controles son internos o externos.

“El control interno es el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto: controlarías internas, mientras que el control externo es aquel cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión”¹⁵.

¹³ Lo expuesto es tan sólo un ejemplo hipotético porque el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia constitucional 1/95 promovida por presidente municipal y síndico segundo, respectivamente del Ayuntamiento de Monterrey en contra actos del Congreso, Gobernador, Secretario General de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Estado, interpretó que los artículos 115 y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultan a los Congresos Locales para la creación de Tribunales Administrativos para la impugnación incluso de actos de autoridad municipales.

¹⁴ Ver: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE VERIFICA SIN QUE SE INVOQUEN DE MANERA EXPRESA SUS FUNDAMENTOS, CUANDO LOS RAZONAMIENTOS DE ÉSTAS CONDUZCAN A LAS NORMAS APLICADAS.”** Tesis de Jurisprudencia P. CXVI/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII Agosto de 2000, p. 143.

¹⁵ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, 1º reim., UNAM, México, 2003, p. 28.

Para el control de la legalidad de las resoluciones administrativas son medios procesales externos los siguientes:

- 1) Recursos Administrativos: revocación (Código Fiscal de la Federación), inconformidad y queja (Ley del Seguro Social), revisión (Ley Federal de Procedimiento Administrativo), revocación (Ley de Comercio Exterior), etc.
- 2) Proceso Administrativo: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en su caso por actualizarse alguna excepción al principio de definitividad, y
- 3) Juicio de Amparo Indirecto.

4. Resolución administrativa

Uno de los conceptos esenciales para comprender el ámbito de aplicación de las garantías en materia administrativa y en general de todas de las que goza el gobernado es la esencia jurídica del acto de autoridad, porque condicionan la validez legal y constitucional de todos los actos de molestia, razón por la cual primero debemos tener claramente su concepto antes de abordar la temática relativa al acto de molestia.

De inicio, en el sistema jurídico mexicano los Procesos de Amparo y Administrativo Federal son los medios con los que cuentan el gobernado para defenderse del actuar arbitrario, ilegal anticonstitucional y/o inconstitucional de las autoridades administrativas federales, el primero siendo el de mayor tradición y protección al someter a los tres Poderes al tamiz constitucional, mientras que el segundo sólo juzga la legalidad de los actos de la Administración Pública, pero ello no le resta importancia ya que la calidad de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le ha hecho merecedor de ser considerado el mejor Órgano Jurisdiccional de México.¹⁶

¹⁶ CRECEN FACULTADES DEL TRIBUNAL FISCAL. www.méxicounido.org: **La justicia en México tiene un gigante silencioso**: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que en el 2006 -además de cumplir 70 años- comenzará a operar con una nueva ley que lo convierte en el vigilante directo de todos

En este orden ideas y considerando que parte de nuestro objeto de estudio es la repercusión de la interpretación judicial del artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el control de legalidad ejercido por Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario determinar su competencia material para el efecto de poder definir el concepto de resolución definitiva para la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo y los criterios judiciales emitidos en ese sentido, ello para determinar a que actos o resoluciones influyen o repercuten para el mencionado control de legalidad.

En primer lugar, el texto vigente del artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la **administración pública federal y los particulares**, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

(...)”

De la simple lectura a la transcripción que antecede deducimos que la competencia material de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos que puede crear el Congreso de la Unión está limitada, acotada, a las controversias que susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

Luego, sí el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional creado en términos de la disposición constitucional antes citada, por

los actos de la administración pública federal. (...) Los 119 magistrados de este tribunal -que no pertenece ni al Poder Judicial ni al Ejecutivo, Y es que, básicamente, el TFJFA es autónomo. Sus sentencias son revisables por el PJF, pero éste **sólo modifica alrededor del 4 por ciento de los fallos.**”

consiguiente tiene únicamente competencia para conocer de los litigios entre la Administración Pública Federal y **los particulares**.

Entonces, sí la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está limitada a los conflictos entre la Administración Pública Federal y los **particulares**, resulta necesario precisar en primer lugar que debemos entender por ello, pues: ¿las autoridades son particulares?, ¿las autoridades pueden combatir a través del Juicio Contencioso Administrativo los actos o resoluciones administrativas de otras autoridades?

Sí partimos de un concepción simplista nos llevaría a concluir que sólo comprenden a las personas físicas y morales privadas y por consiguiente de conformidad con lo previsto en el artículo 73 fracción XXIX-H constitucional el Juicio Contencioso Administrativo no procedería en los conflictos suscitados entre los organismo públicos federales, verbigracia, en el caso actos de cobro liquidación, determinación y cobro emitidos por el Servicio de Administración Tributaria en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, etcétera.

La cuestión estriba en la aplicación o no de la “*teoría de la doble personalidad del Estado*”, la cual implica que en determinadas condiciones y relaciones el Gobierno actúa como persona privada y en otras como persona de derecho público, no pasa inadvertido que ha sido desacreditada por obsoleta y errónea, “útil fue sin duda esa ficción legal, pero ahora es obsoleta, carece de sentido, nos obligaría a pensar en otra falacia: el particular sólo puede relajar un contrato público con el Estado si para ello adquiere la personalidad de Estado; tamaño absurdo es impensable.”¹⁷

Sostener la posición del Maestro Nava Negrete a pesar de lo prescrito en el artículo 73 fracción XXIX-H de referencia nos llevaría a concluir que el Juicio Contencioso no

¹⁷ NAVA NEGRETE, Op. cit. p. 389.

procede en contra de las controversias entre organismos públicos federales, porque en términos de lo expuesto por el Maestro quien recibe la resolución administrativa por ese hecho no pierde el carácter de autoridad, y dado que la Jurisdicción Administrativa sólo abarca los conflictos entre la Administración Pública Federal y los particulares, es obvio que no procede en este tipo de actos, pues no existe un particular.

Podremos no estar de acuerdo académicamente con la teoría de la doble personalidad del Estado; empero, es la única salida interpretativa para justificar la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo respecto a actos de autoridad dirigidos en contra de otras autoridades.

Dicho de otra forma, las controversias entre personas morales de derecho público son competencia de la jurisdicción administrativa si uno de ellas está en una relación de supra-subordinación respecto a la otra; de lo contrario en caso de paridad el juicio resulta improcedente.

En este sentido el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha determinado el criterio relativo a que dicho Órgano Jurisdiccional no tiene competencia para conocer de controversias entre autoridades actuando como homólogas, en virtud de que el artículo 73 fracción XXXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga exclusivamente competencia respecto a conflictos entre la Administración Pública Federal y los particulares: dicho de otra forma ejerce un control de legalidad de los actos emitidos en relaciones de supra-subordinación.

El criterio señalado está expresado en el Precedente V-P-SS-694, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 58, Quinta Época Año V Octubre 2005, página 53, cuyo contenido es el siguiente:

“CONTROVERSIAS PLANTEADAS POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CONTRA ACTOS DE OTRA AUTORIDAD. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLAS. De conformidad con lo dispuesto por la fracción XXXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la competencia atribuida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere sólo a las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública Federal; en consecuencia, **si un organismo público federal, en su carácter de autoridad**, plantea una controversia en contra de una resolución de otra autoridad federal porque anuló una determinación autoritaria emitida por él; el Tribunal no es competente para conocer de dicha impugnación, toda vez que se trata de un conflicto entre autoridades y no se da el supuesto competencial del órgano de justicia, ya que el Organismo Público que plantea la demanda emitió el acto anulado actuado como autoridad integrante de la Administración Pública Federal, **y no como particular.** (...)”

(Lo resaltado es propio)

De lo anterior apreciamos que los Magistrados adoptan implícitamente la teoría de la doble personalidad del Estado, puesto que resolvieron que si el actor recibe la determinación combatida como autoridad y no como particular, el Juicio es improcedente, pues no existe particular.

Naturalmente, la jurisdicción administrativa no es la vía idónea para dilucidar la conflictos entre autoridades por violación a sus ámbitos competenciales, porque la correcta es la Controversia constitucional en términos de lo dispuesto en el artículo 105 fracción I constitucional y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En síntesis, el artículo constitucional en comento debe ser interpretado en el marco de la teoría de la doble personalidad del Estado para poder sostener válidamente la procedencia del proceso administrativo con relación a los actos de autoridad emitidos en contra de autoridades que no impliquen la violación de ámbitos competenciales, porque sostener la ineficacia de esa teoría traía como consecuencia la improcedencia del juicio.

Una vez precisada la competencia del Tribunal respecto a que tiene a su cargo a dirimir **cualquier** controversia entre la Administración Pública Federal y los particulares, es necesario considerar que en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para la procedencia de parte del Juicio Contencioso Administrativo Federal es necesaria la existencia de una resolución definitiva, razón por la cual es evidente que necesitamos conocer su concepto.

Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 2a. X/2003 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336, interpretó lo siguiente:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados

expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.(...)”

De lo anterior apreciamos que por resolución definitiva debe entenderse lo siguiente:

- 1) Aquella respecto a la cual se interpuso el recurso administrativo en el caso de ser de agotamiento forzoso: recurso revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior o recurso de revocación previsto en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- 2) Aquella que es la última manifestación de la Administración Pública y por ende trasciende e incide de manera fatal en la esfera jurídica del gobernado por crearle obligaciones, suprimirle, delimitarle derechos, por ejemplo, ordenes de visitas, resolución liquidatoria, etcetera; carecen de definitividad: actas parciales, acuerdos de trámite.

Precisado lo anterior, tenemos que a primera vista parecería que a continuación primero deberíamos definir el concepto de autoridad; empero, tradicionalmente se le define como aquella entidad que emite “actos de autoridad”, situación que nos da ninguna luz.

Consideramos que para obtener el concepto de autoridad se debe partir de lo dispuesto en el artículo 51 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

“Artículo 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
(...)”

En primer término, el precepto tiene una imprecisión de técnica jurídica al referir la incompetencia de funcionario, pues, como analiza en el capítulo ulterior, el funcionario no es el órgano administrativo.

Ahora bien, por autoridad debemos entenderla como el Órgano Administrativo mas no al funcionario, de ahí que la autoridad sea, verbigracia, la Administración General de Aduanas y no su titular, porque él tan sólo manifiesta la voluntad de la Administración pero no la encarna, así la autoridad se nos presenta como un centro de imputación de facultades en ámbitos territoriales, temporales y/o jerárquicos.

En tal virtud la autoridad para efectos del Juicio Contencioso Administrativo es aquella que haya **emitido la resolución impugnada, ordenado o tramitado** el procedimiento del cual emanó, por ejemplo la Subadministración que haya iniciado, substanciado y resuelto la revisión de gabinete.

Luego, es resolución administrativa todo acto emitido por una autoridad perteneciente a la Administración Pública Federal que creé o modifique obligaciones, o restrinja o extinga derechos de los particulares.

Lo anterior nos lleva a concluir respecto a los actos de ejecución a asumir suma cautela, ya que para efectos del Juicio Contencioso Administrativo son resoluciones impugnadas y en consecuencia son autoridades las que hayan **ordenado** su realización, mas nunca son autoridades los ejecutores o notificadores, porque cualquier anomalía en cuanto a la ejecución constituye un agravio impugnabile y defendible por la autoridad que ordenó la ejecución; en cambio, la notificación es impugnabile para efectos de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como colofón, el concepto de autoridad para efectos del Juicio de Amparo actualmente ha sido desterrado y aún su modificación no es uso generalizado en el foro; “implica la paralización de un criterio obligatorio que desde 1941 emergió y se publicó en el Apéndice de Jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación desde 1942, hasta el Apéndice 1917 a 1995 como tesis 1103.”¹⁸

La Jurisprudencia relativa al concepto de autoridad y considerada clásica es la 1103, sustentada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice de 1995, Tomo VI Parte HO, página 763, en la cual se interpretó a la letra lo siguiente:

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.(...)”

De su lectura, advertimos que el elemento esencial para considerar que estamos en presencia de una autoridad, es la disposición de la fuerza pública.

Ahora bien, por lo que hace a su obligatoriedad tenemos que “ en 1991 José de Jesús Gudiño Pelayo destacó que cuatro de las cinco ejecutorias que conforman la Jurisprudencia 1103, no indicaban la necesidad de que la autoridad para serlo, requiera de fuerza pública”¹⁹ en consecuencia no tenía inexistencia por no reunir los requisitos de ley; lo anterior se debe a que en la Época de su formación no habían los mecanismos que

¹⁸ GUERRERA AGUILERA, José Carlos. *Del concepto de autoridades. Las vicisitudes de una conocida Jurisprudencia inexistente y ahora interrumpida*, en Cuestiones Constitucionales, Número 12, Sección de Comentarios Jurisprudencia, 2005; www.juridicas.unam.mx.

¹⁹ Ibidem.

controlaran su sistematización y publicación como actualmente existen, y que fueron analizados en el capítulo anterior.

Por tal razón, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P. XXVII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V Febrero de 1997, página 118 interrumpió el criterio que antecede de la manera siguiente:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de

acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del Juicio de Amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis Jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis Jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

La cuestión para determinar si estamos en presencia de una autoridad, ya no es la disposición de la fuerza pública, sino actos unilaterales emitidos por organismos públicos que con fundamento en la ley crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de los gobernados.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que en dicho criterio se comete un error al confundir el ente autoridad con la persona que externa la voluntad de ésta, es decir, el servidor público; ya que si partimos de lo literalmente expuesto en la Jurisprudencia bastaría que el funcionario que suscribió o emitió el acto de autoridad dejara de serlo, para considerar que no existe autoridad.

Creón: Será juez de mis dichos, pero óyelos primero

SÓFOCLES, Edipo Rey.

5. Acto de molestia y acto privativo

Un elemento substancial previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el relativo al acto de molestia, ya que su importancia conceptual radica en que tal naturaleza delimita el ámbito de aplicación de las garantías previstas en el primer párrafo del referido precepto constitucional.

En concomitancia a lo anterior para conceptualizar al acto privativo necesitamos primero conocer exactamente la naturaleza jurídica del acto de molestia, por consiguiente a continuación procedemos a su estudio.

“El acto de molestia es el acto de autoridad que causa cualquier agravio en la esfera del gobernado, afectando en alguno de sus derechos subjetivos o intereses jurídicos”²⁰

El concepto de “acto de molestia” comprende a los “privativos” y los “molestia en sentido escrito”, los cuales desde la perspectiva positiva el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son aquellos actos que afectan la esfera jurídica del gobernado o la restringen de manera provisional o preventiva, y por ende las autoridades deben cumplir exclusivamente con las previsiones del artículo 16 primer párrafo constitucional a saber: constar por escrito, emitido por autoridad competente y en el cual se funde y motive la causa legal del procedimiento, razón por la cual no rige la garantía de audiencia previa.

La temporalidad limitada caracteriza esencialmente al acto de molestia, porque no puede afectar de forma válida indefinitivamente la esfera jurídica del gobernado, de modo que la ley que prevea actos de molestia sin límite temporal son inconstitucionales, como el

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit. (Diccionario...), p. 19.

artículo 16 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México por prohibir la caducidad de los procedimientos administrativos y visitas domiciliarias.

Así pues, la caducidad o preclusión del ejercicio de la facultad de la autoridad para emitir la resolución definitiva limita la existencia y afectación del acto de molestia, veamos el ejemplo siguiente:

El artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación vigente de 1995 a 1997 preceptuaba el plazo máximo de nueve meses para el levantamiento del acto final o notificación del oficio de observaciones, excluyendo a las siguientes categorías de gobernados:

- 1) Contribuyentes que en el ejercicio en que se efectúe la visita o revisión estén obligados a presentar pagos provisionales mensuales del impuesto sobre la renta,
- 2) Contribuyentes que en ese mismo ejercicio obtengan ingresos del extranjero o efectúen pagos a residentes en el extranjero,
- 3) Integrantes del sistema financiero, y
- 4) Contribuyentes que en el ejercicio fiscal estén obligados a dictaminar sus estados financieros en los términos del artículo 32-A del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación al no imponer un límite temporal a la duración de las visitas domiciliarias o revisiones de gabinetes con relación a los contribuyentes mencionados viola el artículo 16 constitucional por establecer, permitir, incertidumbre jurídica respecto a la duración de la molestia, y en consecuencia son inconstitucionales los procedimientos fiscalizadores substanciados al amparo de dicha permisión.²¹

²¹ Ver: **“VISITAS DOMICILIARIAS O REVISIÓN DE LA CONTABILIDAD. EL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE EN LOS AÑOS DE 1995 A 1997), ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN EL**

Para finalizar basta señalar que la caracteriza esencial de los actos de molestia previstos en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Federal es la afectación temporal de la persona del gobernado, sus derechos de familia, domicilio, papeles y posesiones, además debe delimitarse en la norma jurídica con precisión en cuanto al tiempo, pues de lo contrario sería violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

A continuación procedemos a señalar la naturaleza jurídica del acto privativo, así como las garantías del gobernado relacionadas con él.

En este orden de ideas, el acto privativo es una especie del acto molestia *in genere* cuya regulación la encontramos prevista en el artículo 14 constitucional que en la parte en estudio preceptúa literalmente lo siguiente:

“Artículo 14

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

En primer lugar, tenemos que Corte define a los actos privativos como aquéllos que disminuyen, menoscaben o suprimen definitivamente un derecho del gobernado.

Para ejemplificarlo, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone las siguientes sanciones por faltas administrativas:

ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, EN CUANTO A QUE NO SEÑALA UN LÍMITE A LA DURACIÓN DE TALES ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE SE PRACTICAN A DETERMINADOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, p. 430.

- 1) Amonestación privada o pública,
- 2) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- 3) Destitución del puesto,
- 4) Sanción económica, e
- 5) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Efectivamente, las sanciones de referencia privan al servidor público de sus ingresos, empleo, cargo o comisión que desempeñe e incluso le impiden laborar en el Gobierno; suprimen de manera definitiva algunos o la totalidad de los derechos laborales del funcionario público, y por tal motivo antes de la emisión y notificación de la resolución correspondiente debe darse la oportunidad de formular alegatos, así como para ofrecer y exhibir pruebas para cumplir la garantía de previa audiencia.

Lo cual acontece, desde la perspectiva legislativa se cumple con lo regulado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al prever cada una de las formalidades esenciales del procedimientos como son:

- 1) El citatorio previo y su notificación en el cual debe hacerse constar el modo, tiempo y lugar en que acontecieron las presuntas acciones u omisiones irregulares,
- 2) La oportunidad de argumentar, ofrecer pruebas y alegar,
- 3) La emisión de la resolución definitiva, y
- 4) La posibilidad de la prescripción de la facultad sancionadora.

En el supuesto que la autoridad administrativa no cumpliera con las formalidades y el servidor público afectado combatiera la resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, la Sala de conocimiento debe declarar su nulidad para el efecto de

que la autoridad demandada reponga el procedimiento a partir de la formalidad omitida o violada con fundamento en lo previsto en los artículos 51 fracción II y III y 52 fracción III de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

De igual manera, si un gobernado impugnara ante los Tribunales Federales la inconstitucionalidad de una resolución administrativa privativa emitida sin seguir las formalidades esenciales del procedimiento, en virtud de que la ley del acto no las prescribe; el efecto del amparo sería ordenar a la emisora la reposición del procedimiento para que lo sustancie de conformidad lo prescrito en el artículo 14 constitucional.²²

Una vez precisada la naturaleza jurídica de los actos privativos tenemos que la garantía de audiencia puede ser anterior a la emisión de la resolución o posterior, debiendo ser la regla general la primera, o sea, previa la cual implica el cumplimiento las formalidades esenciales del procedimiento.

En consecuencia, si las autoridades pretenden privar al gobernado de uno de sus derechos tienen la obligación de oír en juicio o en procedimiento seguido en forma de éste permitiendo ofrecer y exhibir pruebas siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento.

Dichas formalidades en el ámbito académico no han sido conceptualizadas de manera uniforme y contundente; pues si bien “la Ley Suprema se refiere al acatamiento que

²² Ver: “AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTÍA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES.” Tesis 2a. CL/200, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, p. 209.

todo procedimiento que pudiera traer consigo el acto de privación debe a las formalidades esencial, lo cierto es que no define en que consisten las mismas.”²³

El maestro Servando J. Garza señala que las formalidades esenciales del procedimiento constituyen los principios rectores de la técnica procesal, que permiten a las partes aportar sus defensas y pruebas adecuadas.²⁴

Al margen de las consideraciones doctrinales y su valía académica, en el aspecto positivo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II Diciembre de 1995, página 133 interpreta lo siguiente:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. (...)"

De la lectura a lo anterior colegimos que las formalidades esenciales que deben cumplir la autoridad antes de la emisión del acto privativo son las siguientes:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias,

²³ CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M., *Derecho procesal civil*, Porrúa, México, 2004, p.106.

²⁴ GARZA, Servando J., Op. cit., p. 21.

- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa,
- 3) La oportunidad de alegar, y
- 4) El dictado de una resolución que dirima exhaustiva y congruentemente.

Por otra parte, la cuestión a dilucidar es el ámbito de aplicación de la garantía de previa audiencia, pues de la interpretación literal de la norma constitucional en estudio nos indica que exclusivamente aplica en los procesos seguidos ante los Tribunales; en esta tónica el Maestro Carrillo Flores señala que “no hay pues, una garantía específica para la materia administrativa; falta una garantía del particular frente a la Administración.”²⁵

Afortunadamente, desde la Quinta Época los Tribunales Federales con base en una interpretación progresiva del artículo en cita sostienen que es exigible a las autoridades administrativas, basando sus interpretaciones en el concepto, así como en los efectos del acto privativo; y no en las autoridades referidas en el precepto constitucional.

No obstante la regla de la audiencia previa, en el sistema jurídico mexicano originalmente admitía dos excepciones: fiscal y expropiación.

En cuanto a la materia fiscal es precisó señalar que la excepción únicamente opera con relación a los actos de autoridad relativos de liquidación, determinación y cobro, como se desprende de la Tesis 2a. LXXII/2002 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI Julio de 2002, página 446, que al rubro indica:

“AUDIENCIA PREVIA. LA EXCEPCIÓN A DICHA GARANTÍA, TRATÁNDOSE DE LA MATERIA TRIBUTARIA, OPERA ÚNICAMENTE RESPECTO DE ACTOS RELACIONADOS CON

²⁵ CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Obras Clásicas, Tomo I, México, 2000, p. 73.

CRÉDITOS FISCALES DERIVADOS DE LA FALTA DE PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN O DE SUS ACCESORIOS.”(...)”

La excepción se manifiesta en dos vertientes:

- 1) El legislador no tiene la obligación de establecer procedimientos que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, sí el mismo tiene como objeto la determinación, liquidación o cobro de contribuciones, por ejemplo: el legislador puede válidamente eliminar del Código Fiscal de la Federación todas las disposiciones relativas a la revisión de gabinete en cuanto a las fases para desvirtuar hechos y omisiones.²⁶
- 2) De ahí que la autoridad administrativa al ejercer dicha facultad no tiene la obligación de conceder la garantía de previa audiencia; sin embargo, si el Código Fiscal de la Federación dispone dichas fases procedimentales debe respetarlas en términos del principio de legalidad y en aplicación en sentido contrario de los supuestos previstos en el artículo 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe indicarse que por contribución debe entenderse estrictamente a las definidas en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación: impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones de mejoras; sin incluir a sus accesorios como las multas, pues si bien participan de su naturaleza por disposición legal expresa, ello no implica que para su imposición no deba respetarse la garantía de previa audiencia, puesto que su finalidad es represiva, sancionadora, mas no recaudatoria y en tal virtud no se actualiza la excepción de mérito.

En sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 1a./J. 178/2005 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII Enero de 2006, página:

²⁶ Ver: “**FACULTADES DE COMPROBACIÓN DE LAS OBLIGACIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 51 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.**” Jurisprudencia P./J. 137/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Diciembre de 1999, p. 8.

“VISITAS DOMICILIARIAS PARA VERIFICAR LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE IMPIDE A LOS GOBERNADOS DESVIRTUAR LOS HECHOS U OMISIONES PLASMADOS EN EL ACTA RESPECTIVA, ANTES DE QUE SE EMITA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE LES IMPONGA UNA MULTA, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA 2003).” (...)”

Como indicamos, tradicionalmente la Corte interpretaba que la garantía de previa audiencia tampoco regía en materia de expropiación como se desprende de la Jurisprudencia P./J. 65/95 sustentada por el **Pleno** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V Junio de 1997, página 44 que al rubro indica:

“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.” (...)

No obstante la **Segunda Sala** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a raíz de la solicitud de modificación de Jurisprudencia Varios 2/2006-SS del Ministro Azuela, derivada de los Amparos que concedió el Pleno a los Ingenios Azucareros expropiados por el Ejecutivo Federal en el año de 2001, cambio el criterio en la Jurisprudencia 2a./J. 124/2006 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIV, Septiembre de 2006, página 278:

“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO. Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la Jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: **"EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE."**, porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo

segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la Jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: **"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."**, las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.(...)"

Retomando el punto relativo a la distinción en análisis los Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J. 40/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV Julio de 1996, página 5, cuyo contenido es:

"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie

puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos **de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado**, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional. (...)"

(El énfasis es añadido)

Ahora bien, considerando la naturaleza jurídica de los actos privativos y de molestia en sentido estricto su diferencia salta: los primeros tienen como efecto o consecuencia, la supresión o menoscabo de manera *definitiva* de un derecho del gobernado; en cambio, los actos de molestia tienen como resultado la afectación *temporal* de un derecho.

Otra diferencia substancial radica en que el acto privativo debe emitirse cumpliendo con los mandatos previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, mientras que el de molestia debe ajustarse exclusivamente a lo prescrito por el segundo.

6. La relación entre el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Aquí estudiaremos que las garantías del gobernado en materia administrativa previstas en el artículo 16 constitucional tienen regulación en vía de legalidad en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para arribar a tal conclusión demostramos que los elementos de las resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los prevé el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los supuestos del exceso de poder.

Primeramente, debemos recordar que el artículo constitucional en estudio dispone parcialmente el llamando principio de legalidad que rige a todos los actos de autoridad, el cual adquiere matices con relación sí es legislativo, jurisdiccional y administrativo.

Así mismo, hay que tener en cuenta que las normas jurídicas (además de la materia regulada), sólo tienen importancia para los gobernados sí pueden hacerse efectivas ante las autoridades del Estado; de lo contrario sólo serían retórica o demagogia política, sin acción y coacción los derechos de los gobernados no son nada.

Por lo tanto, la regulación de los elementos del acto administrativo sólo tiene importancia en la medida que cristalice en vía de legalidad las garantías de referencia, además que haga más fácil la aplicación del exceso de poder: *la falta de un elemento o actualiza uno de los seis supuestos, y en consecuencia genera su nulidad*, y en su caso el reconocimiento de la existencia de un derecho subjetivo e incluso la imposición de un condena; la regulación y teoría que no reúna los elementos propuestos carece de utilidad.

Dicho de otra manera, la importancia de la regulación de los elementos del acto administrativo federal, radica en crear una norma con los supuestos del exceso de poder

funcionando como causa, cuya consecuencia será la declaración de nulidad reconocimiento de validez e inclusive la imposición de condena y el reconocimiento de un derecho subjetivo.

Por otra parte, en materia administrativa las garantías de legalidad que nos ocupan, a primera vista, las disponen en vía de legalidad los artículos 38 el Código Fiscal de la Federación y 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por preceptuar aparentemente los elementos de las resoluciones administrativas.

El primero aplicable solamente a los actos relacionados a impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y de mejoras federales; mientras que el segundo exclusivamente aplica *supletoriamente* a las resoluciones emitidas por la Administración Pública Federal (con excepción de las materias fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, competencia económica, practicas desleales del comercio internacional y financiera).

Por lo que respecta al artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni siquiera merece estudio, pues su regulación es casuística basada en postulados jurídicos ajenos a la práctica administrativa y judicial, además de que no guarda relación con el exceso de poder, a lo cual hay que añadir que su aplicación es supletoria, de ahí su irrelevancia.

En cambio el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación resulta más específico y su regulación mejor desde el aspecto técnico, pero de su redacción podemos advertir que no fue creado para que guarde una relación de causa con el artículo 238 del referido Código (en la actualidad 51 de la Ley en comento), así mismo adolece del defecto que sólo se aplica a la materia fiscal federal.

Entonces, ¿El derecho administrativo mexicano federal no regula los elementos del acto administrativo?: sí parcialmente.

En primer lugar, debemos recordar que en la doctrina del derecho civil mexicano, al abordar los elementos del acto jurídico, concuerda en que derivan de la interpretación en sentido contrario de los artículos 1794 y 1795 del Código Civil Federal, lo cual aplica a todos los actos jurídicos (salvo regulación expresa en contrario) por el principio hermenéutico prescrito en el artículo 1859 del ordenamiento legal en cita.

Naturalmente, en el Derecho Administrativo Mexicano Federal sucede lo mismo, porque los elementos de las resoluciones administrativas, los deducimos de la interpretación en sentido contrario del precepto que dispone los supuestos que causan su ilegalidad, para considerarlas legales no deben incurrir en ningún vicio de ilegalidad; pero, debemos aclarar que sólo nos referimos a las impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que sólo respecto a su competencia material podemos arribar a tal afirmación, razón por la cual sostenemos que la respuesta es sí parcialmente; y como veremos el exceso de poder en nuestro sistema jurídico, concretiza de las garantías del gobernado en materia administrativa.

En segundo lugar, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sigue el esquema del exceso de poder creado por el Consejo de Estado Francés, el cual “no toma en cuenta ni se ocupa, vincula o relaciona, causalmente, con los elementos del acto administrativo.”²⁷

Lo anterior denota que las teorías del acto administrativo que no partan de las causas de ilegalidad son obsoletas, ya que el valor e importancia en el ámbito doctrinal de las

²⁷ ORTIZ REYES Gabriel y TRON PETIT Jean Claude. *La nulidad de los actos administrativos*, Porrúa, México, 2002, p. 213.

teorías jurídicas está condicionado a que describan objetivamente una realidad jurídica o bien que propagan una solución eficaz y eficiente de un problema social o técnico jurídico.

Para el Derecho Positivo Administrativo Mexicano Federal, la importancia de captar los elementos de la resolución administrativa estriba en su control de legalidad, ya que al no reunir un requisito debe ocasionar su nulidad en la magnitud que el legislador haya dispuesto.

Por consiguiente, el estudio de los elementos de la resolución administrativa deben estudiarse a través de los supuestos que generan su ilegalidad y por ende su nulidad y/o el reconocimiento de un derecho subjetivo, en este sentido el maestro Agustín Gordillo señala: “el tratamiento de los elementos del acto administrativo presupone explicar las condiciones de su legitimidad y con ellos los posibles vicios que los puedan afectar, por razones didácticas es conveniente destacar en el análisis de dichos elementos simultáneamente los posibles vicios que puedan presentarse y el tipo de nulidad que acarrear.”²⁸

En consecuencia, sostenemos válidamente que los elementos de las resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deducen de la interpretación en sentido contrario del artículo en estudio.

El artículo 51 en análisis además de regular dichos elementos, regula en vía de legalidad las garantías del gobernado en materia administrativa, ya que la referida norma constitucional dispone el mandamiento escrito, competencia de la autoridad, fundamentación y motivación (forma y material), mientras que el precepto legal sujeto a disección prevé dichas prerrogativas (de manera más pormenorizada como a continuación

²⁸ GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III, Porrúa, México, 2004, p. 256.

demostramos) en sentido negativo (pues no las prescribe como elementos), como supuestos que generan la nulidad de las resoluciones administrativas.

Dicho de otro modo, cada una de las garantías en materia administrativa están protegidas en el exceso de poder del proceso administrativo federal, porque preceptúa la incompetencia de la autoridad, violaciones formales y procedimentales (fundamentación y motivación formal y causa legal), fundamentación y motivación material (fracción IV), el desvío de poder, y la observancia de la Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes.

Por ende, el proceso administrativo federal supera al de amparo por la precisa regulación y protección de las garantías administrativas del gobernado, sólo superado por la facultad de los Tribunales Federales para declarar la inconstitucionalidad o reconocimiento de constitucionalidad de leyes; pues el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente tiene facultades para juzgar la constitucionalidad de las resoluciones por violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales.

“La censura triunfa de verdad cuando cada ciudadano se convierte en el implacable censor de sus propios actos y palabras.”

GALEANO, Eduardo. Dias y noches de amor y guerra.

7. Análisis del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

A continuación procedemos al estudio de los elementos de la resolución administrativa federal a través del análisis de las causas de ilegalidad o “exceso de poder” previstas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (238 del Código Fiscal de la Federación).

Ahora bien, el precepto de referencia prevé el llamado “exceso de poder” tomado de la extraordinaria labor interpretativa del Consejo de Estado Francés, y en aras de una pronta comprensión de nuestro proceso administrativo federal, es menester hacer algunos cometarios introductorias de la jurisdicción administrativa.

En proceso administrativo francés se encuentra integrado por los cuatro tipos siguientes:

- 1) Plena jurisdicción,
- 2) Anulación,
- 3) Interpretación, y
- 4) Represión o represivo: procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

El de plena jurisdicción, también conocido como subjetivo, se define por exclusión con el de anulación, ya que el Juzgador Administrativo tiene todas las facultades que la de sus homólogos jurisdiccionales, además puede reconocer la existencia de un derecho subjetivo de la enjuiciante; situación que no acontece en el de anulación u objetivo, ya que su única finalidad consiste en la nulidad de la resolución a través de su confrontación con las normas adjetivas y sustantivas que la rige, sin que exista la posibilidad de reconocer un derecho subjetivo, se valora objetivamente su legalidad.

“El contencioso de anulación hace antítesis con el contencioso de plena jurisdicción. El tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que les es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin poder modificar el acto.”²⁹

²⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo (segundo curso)*, 22 ed., Porrúa, México, 2003, p. 791.

Nuestro proceso dispone el contencioso subjetivo, pues el artículo 52 fracción V, inciso a) y b) de la Ley en comento, prescribe que el Tribunal en la sentencia definitiva podrá reconocer la existencia de un derecho subjetivo, además de condenar al cumplimiento de una obligación, así como otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos.

El ejemplo más claro lo encontramos en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales disponen que la Sala del Tribunal que declare la modificación o revocación de la resolución sancionatoria debe ordenar la restitución de los derechos afectados del servidor público, lo anterior implica un efecto de la sentencias del Tribunal previsto en una norma diversa a la adjetiva que regula su actuación.³⁰

No existe duda alguna, la sentencia además de contrastar la resolución con las normas aplicables para determinar su legalidad, precisa restitución de los derechos del servidor público afectados por la resolución de mérito.

Otro ejemplo claro son las sentencias de pensiones civiles, puesto que además de declarar la nulidad de la resolución en la cual, la autoridad no calcula correctamente la cuota diaria de pensión asignada condena a la autoridad al pago las diferencias causadas por dicho error; otro ejemplo son las sentencias derivadas por las reclamaciones de indemnizaciones previstas en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley del

³⁰ Ver: **“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGAN SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS PRIVATIVAS DE DERECHOS, DEBE SER PARA RESTITUIR LOS QUE HUBIEREN SIDO AFECTADOS.”** Jurisprudencia V-J-SS-30, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista de ese Órgano Jurisdiccional Quinta Época, Año IV, No. 37, Enero 2004, p. 10.

Servicio de Administración Tributaria y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El de interpretación no merece mayor comentario ya que en el Juez Administrativo interpreta contratos o convenios.

Finalmente, el represivo sólo lo regula parcialmente el artículo 52 fracción IV párrafo segundo de la norma de la materia, ya que sí la sanción impugnada a juicio de la Sala es excesiva deberá reducir su monto con la facultad de apreciar libremente los hechos, por tanto ya no deberá reenviar la resolución a la autoridad emisora; sino debe sustituirse en el pronunciamiento de la autoridad, lo cual consideramos excelente para la pronta administración de justicia.

Verbigracia, la Secretaría de la Función Pública mediante de uno de sus Órganos Internos de Control resuelve inhabilitar a un servidor público para que desempeñe cargos, comisiones o empleos en la Administración Pública Federal, además de imponer una sanción económica por la cantidad de \$1'000,00.00 por no controlar las llamadas de sus subalternos.

En el proceso administrativo, el acto exclusivamente demuestra el carácter excesivo de las sanciones enjuiciadas, por lo tanto la Sala de conocimiento debe modificarlas y determinar que la sanción correcta es una amonestación pública.

Es proceso administrativo represivo parcial puesto que el Tribunal sólo tiene facultad para modificar la sanciones administrativas mas no para imponerlas; con todo, actualmente el artículo 73 fracción XIX-H constitucional fue adicionado para conceder facultad al Congreso Federal para crear Tribunales Contenciosos Administrativos con posibilidad de *“imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley”*, que de conformidad con el **proyecto** de su ley

reglamentaria titulada “*LEY FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*”, le correspondería al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante la creación de Salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; en fin, el tiempo sólo determinará la procedencia y efectividad de la referido contencioso administrativo represivo.

Ahora bien, el exceso de poder surge en el contencioso administrativo de anulación a lo largo de una magnífica creación Jurisprudencial, “sin duda una de las más grandes construcciones de la Historia de Derecho de todos los tiempos.”³¹

El recurso por exceso de poder es “ un recurso de nulidad dirigido contra actos administrativos unilaterales, generado motivos de orden público presentado un carácter objetivo, fundado solamente en medios de legalidad”³², su única finalidad es la nulidad total o parcial de la resolución impugnada; empero, nuestro proceso administrativo federal ha adquirido matices mayores, pues en la sentencia, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada puede reconocer la existencia de un derecho subjetivo o condenar a la autoridad a su cumplimiento.

Verbigracia, a un gobernado le inician un procedimiento administrativo en materia aduanera, un vez sustanciado, la autoridad aduanera determina y liquida contribuciones, cuotas compensatorias y se imponen multas fuera del plazo de cuatro meses previsto en la Ley Aduanera.

El gobernado inconforme con la resolución solicita su nulidad lisa y llana en términos del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (238 fracción IV del Código Fiscal de la Federación), ante el Tribunal Federal de Justicia

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*, 7 ed., Civitas Ediciones S.L., España, 2001, p.40.

³² MAURIN, Op. cit, p. 185.

Fiscal y Administrativa la cual es concedida³³, además en la referida sentencia tiene el efecto condenatorio de la devolución de la mercancía embargada.

La maravilla jurídica del exceso de poder radica en su rigor técnico, abstracción y maleabilidad que ha encajado perfectamente con nuestro artículo 16 primer párrafo constitucional.

Otro aserto del legislador mexicano (que en últimos fechas no son muchos), de adoptar el sistema francés, radica en que por lógica jurídica y técnica legislativa es más fácil regular las causas de ilegalidad de los actos jurídicos que sus elementos, corrobora nuestra conclusión las aberraciones jurídicas previstas en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De ahí que sea un error encontrar la base teórica de las causas de ilegalidad (causa) y nulidades (consecuencia) en el Derecho Civil, porque el Derecho Administrativo tiene matices totalmente diversos; máxime que en el primero existen severas críticas a la clasificación tripartida de la inexistencia, la nulidad absoluta y relativa, tomadas de la tesis doctoral de Julian Bonnecase, “los Mazeud, en cambio, la califican como inútil y falsa...”³⁴

Dicha crítica aplica al Derecho Administrativo, por tal motivo no debe considerarse como ilegalidad del acto administrativo; “la doctrina de la inexistencia es, pues, peligrosa, porque convierte en insegura la posición el particular, está bien que en teoría se diga que al acto que le falta un elemento de su definición no debe darse eficacia y para ejecutarlo pone en movimiento el aparato coercitivo de que dispone, ya no hay que seguir aferrándose a la ficción doctrinal sino reconocer los hechos y admitir que no es racional, en esa situación,

³³ Ver. “RESOLUCIÓN EMITIDA FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES QUE DISPONE EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN LOS AÑOS 2002 Y 2003 CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA.” Precedente V-P-1aS-243, Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista 48, Quinta Época, Año IV, Diciembre 2004, p. 138.

³⁴ DOMINGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. *Derecho Civil parte general*, Porrúa, México, 2001, p. 636.

que los Órganos Jurisdiccionales se abstengan de intervenir, pero una vez que esto se acepte, el concepto de la inexistencia queda automáticamente desterrado.³⁵

Tal y como se ha sostenido el exceso de poder creado en el sistema jurídico francés es grandioso por su abstracción y precisión lógica, máxime que ha sido elaborado por una larga experiencia Jurisprudencial administrativa, por tanto no necesitamos recurrir al Derecho Civil.

En este sentido, el maestro Gordillo se ha pronunciado “mientras que las nulidades civiles tienden fundamentalmente a custodiar la voluntad de las partes, las nulidades administrativas buscan principalmente reafirmar la vigencia objetiva del ordenamiento jurídico.”³⁶

Continuando, tenemos que lo integra cinco supuestos (seis en nuestro sistema jurídico como lo demostraremos en puntos ulteriores), clasificados en violaciones externas e internas: incompetencia, violaciones procesales y formales, violaciones en la aplicación y apreciación de los hechos y del derecho, así como el desvío de poder.

Hasta el 31 de diciembre de 2005, el exceso de poder estaba previsto en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y ahora se encuentra regulado en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

La regulación en cuanto al fondo es idéntica, pues el legislador sólo indicó de manera casuística alguno supuestos de violaciones formales que no trascienden al sentido de la resolución impugnada, situación que consideramos correcta en consideración que muchas Salas para deshacerse de expedientes declaran nulidades por vicios de formales o procedimentales absurdos.

³⁵ CARRILLO FLORES, Op. cit., p. 114.

³⁶ GORDILLO AGUSTÍN, Op. cit., p. 407.

Precisado lo anterior, procedemos al estudio de cada causa de ilegalidad al margen del correlativo de estudio en la perspectiva de la interpretación del artículo 16 constitucional y la consecuencia jurídica de su actualización, para finalizar con la enunciación de los elementos de la resolución administrativa federal impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

7.1.1. Incompetencia

En primer lugar el artículo 51 fracción I prescribe literalmente lo siguiente:

“**Artículo 51.** Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

(...)”

“La competencia objetiva es un conjunto de facultades o la parte de la potestad estatal, conferido a la Administración, que asigna cada órgano, siendo al propio tiempo, una obligación y un límite a su actuación.”³⁷

La competencia es un presupuesto esencial de naturaleza extraordinaria para la validez de las resoluciones administrativas, incluso nos atrevemos afirmar que junto con la veracidad y validez de la fundamentación y motivación material son los elementos más importantes del principio de legalidad.

Sí el principio de legalidad implica que las autoridades sólo pueden emitir los actos que la ley prescriba, en consecuencia la autoridad debe tener origen en una disposición legal, para otorgar seguridad jurídica a los gobernados que sus derechos son afectados efectivamente por el Estado en el ejercicio de un mandato dispuesto por sus representantes.

³⁷ ORTIZ REYES Gabriel y TRON PETIT Jean Claude, Op. cit., p. 218.

Entonces, sí todo poder del Estado deviene de la voluntad del pueblo expresado en la ley; luego sí las autoridades deben acatar el principio de legalidad para afectar válidamente los derechos de los gobernados, por tanto es un presupuesto para ello que la autoridad esté creada en la misma ley para acatar el referido principio.

Cabe señalar que igual que en el Proceso de Amparo, la competencia subjetiva o incompetencia de origen no está sujeta al control de legalidad, y para efectos del capítulo sólo indicaremos que se refiere a la condiciones de legitimidad del servidor público que manifiesta la voluntad de la Administración Pública.

Por otra parte, la competencia objetiva comprende los dos aspectos siguientes:

- 1) La existencia de la autoridad emisora, tramitadora y/o ejecutora, y
- 2) La facultad para emitir el acto en determinados ámbitos temporal³⁸, personal y territorial.

Es importante puntualizar que en sentido estricto la inexistencia de la autoridad no encuadra en el supuesto de incompetencia, puesto que ésta se refiere a la ausencia de la facultad para la emisión de la resolución; pero a nuestro juicio la competencia comprende la existencia de la autoridad, máxime que es criterio reiterado y tácito del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el encuadramiento de la inexistencia en el supuesto de incompetencia.

De ahí que son autoridades incompetentes aquellas cuya existencia no esté prevista en la ley, es decir, deben estar creadas por legislador o bien éste facultar al Ejecutivo que la crea a través de su facultad reglamentaria; además de que tengan facultades para emitir la resolución impugnada.

³⁸ Ver: **“INCOMPETENCIA. PUEDE ACTUALIZARSE EN RAZÓN DEL TIEMPO TRANSCURRIDO PARA EJERCER UNA FACULTAD.”** Tesis I.4o.A.387 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, p. 1090.

Ahora bien, el legislador la conceptualiza como una cuestión de orden público y en tal virtud las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a analizarla aún de oficio.

Su importancia también la advertimos en el orden de estudio de los conceptos de impugnación, ya que en todos los casos debe analizarse, pues, por ejemplo, la caducidad presupone que la autoridad tiene plena competencia, de igual forma en violaciones formales y materiales, la substanciación y resolución del procedimiento administrativo presupone que la autoridad que los lleva a cabo tiene competencia; así toda sentencia que no la estudie primero carece de congruencia interna.

La incompetencia de la autoridad no debe confundirse con la ausencia o su insuficiente fundamentación a través de la invocación de los preceptos, fracciones, incisos, subincisos y/o párrafos, porque aquí la autoridad puede ser competente; pero, omitió indicar los elementos citados de forma pormenorizada en el propio acto de autoridad.

Para terminar, basta mencionar que su análisis comprende tanto a las autoridades ordenadoras, tramitadoras, emisoras y ejecutoras.

7.1.2. Violaciones formales y procedimentales

En segundo lugar, el artículo 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone a letra lo siguiente:

“Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: (...)

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.(...)”

Los supuestos en estudio son catalogados comúnmente de manera incorrecta bajo el rubro “violaciones de forma”, ya que en rigor técnico los vicios de procedimiento son diversos a los formales, aunque ambos estén supeditados a la afectación de las defensas y la trascendencia al sentido de la resolución, y el efecto de la sentencia sea el mismo.

En este orden de ideas, forma se relaciona “con la organización y actuación de órganos judiciales y los procedimientos para llevar a cabo el acto que aplica las normas sustantivas o de fondo”.³⁹

Ahora bien, la fracción II alude a las violaciones que las autoridades cometen solamente en la emisión de los actos de trámite y la resolución definitiva, y en cuanto a su *continente* y al contenido; por el continente de la resolución nos referimos a la firma, tachaduras o enmendaduras, mientras que el contenido implica cuestiones de congruencia, exhaustividad y omisiones.

Verbigracia, la falta de la valoración de un prueba o su insuficiente valoración incluso la ausencia total de fundamentación o motivación, o bien que el contribuyente planté una consulta en materia aduanera respecto a la clasificación arancelaria del fósforo y la autoridad responda respecto al calcio.

Pero su procedencia está supeditada a la afectación de las defensas del gobernado, y la trascendencia al sentido de la resolución impugnada, de lo contrario el concepto de impugnación que esgrima resulta fundado pero insuficiente, pues sería ocioso declarar la nulidad ya que el sentido de la nueva resolución sería el mismo.

Por ejemplo, la autoridad fiscal en un orden de visita domiciliaria indica como periodo sujeto a revisión: “1° de enero al 31 de diciembre de 2004 y del 1° de enero de

³⁹ ORTIZ REYES Gabriel y TRON PETIT Jean Claude, Op. cit., p. 216.

2005 al _____”, ahora bien, el contribuyente arguye que es ilegal la orden, porque los visitadores pueden arbitrariamente determinar el periodo de revisión; en efecto le asiste la razón al accionante, mas del análisis de la resolución determinante, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa advierte que la autoridad sólo determinó y liquidó impuestos por el ejercicio 2004, por consiguiente la violación de no señalar con precisión uno de los periodos a fiscalizar, no afectó las defensas del contribuyente ni mucho menos trascendió al sentido de la resolución,⁴⁰ por tales motivos dichas violaciones se les conocen como “ilegalidades no invalidantes”⁴¹, debemos insistir su procedencia está sometida a que afecta las defensas del gobernado y trascienda al sentido del acto administrativo.

Por su parte las violaciones procedimentales, atañen al cumplimiento de los requisitos y fases del cual emana la resolución.

Verbigracia: en el acta relativa al procedimiento en materia aduanera, la autoridad en observancia a la Ley Aduanera indica al gobernado que cuenta con un plazo de 10 días para ofrecer medios probatorios, así como pruebas más alegatos, la autoridad emite la resolución en el día 9 sin que ésta se haya ejercido el derecho; lo anterior actualiza una violación a las normas que rigen el “pama”, ya que la autoridad substanciadora omitió

⁴⁰ Ver: **“VISITA DOMICILIARIA. SI EN LA ORDEN PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES, AL PRECISARSE LOS PERIODOS QUE DEBEN REVISARSE, RESPECTO DE ALGUNO O ALGUNOS SE SEÑALAN CON TODA CLARIDAD LAS FECHAS DE INICIO Y CONCLUSIÓN, Y EN CUANTO A OTRO U OTROS SE HACE EN FORMA CONFUSA, ESTA IRREGULARIDAD SÓLO PUEDE AFECTAR A TALES PERIODOS QUE NO FUERON PERFECTAMENTE IDENTIFICADOS.”** Jurisprudencia 2a./J. 8/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, p. 67.

⁴¹ Ver: **“ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE “ILEGALIDADES NO INVALIDANTES” QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO.”** Tesis I.4o.A.443 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Noviembre de 2004, p. 1914.

cumplir con una disposición adjetiva, además que aquí se afectan las defensas trascendiendo al sentido de la resolución.

7.1.3. Violaciones de fondo

En tercer lugar, la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone las llamadas violaciones de “fondo, sustantivo o material determina el contenido de las normas individualizadas, contemplando un supuesto que de ser violado, genera la sanción o prestación reclamada.”⁴²

Su texto a la letra es el siguiente:

“Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: (...)

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto

Las violaciones de fondo comprenden supuestos de derecho y hecho de siguientes:

1) Hechos:

- a) No se realizaron o
- b) Fueron distintos o
- c) Se apreciaron en forma equivocada.

2) Derecho:

- a) Emitió en contra de la norma que rige el acto o
- b) No se aplicaron las normas correspondientes.

A nuestro juicio prescribe en sentido negativo los elementos de la fundamentación y motivación material de las resoluciones administrativas, ya que versan sobre la veracidad de los hechos en los cuales se basa la autoridad para emitirla, así como en la validez de la interpretación y aplicación del derecho; de ahí que la sanción sea nulidad lisa y llana.

⁴² ORTIZ REYES Gabriel y TRON PETIT Jean Claude, Op. cit., p. 215.

7.3.4. Desvío de poder

El desvío de poder es la única causa de ilegalidad de tipo subjetivo, porque alude a aspectos de la voluntad del servidor público emisor de la resolución impugnada; la doctrina la denomina de ésta manera en consideración de que las demás refieren a violaciones legales e incluso constitucionales, pero siempre referidas “objetivamente” a aspectos normativos, es decir, al analizar la resolución impugnada no se juzga la voluntad de su emisor.

El maestro Carrillo Flores señala que el desvío de poder, no implica invasión de facultades ni la violación formal o material de la ley, sino el “ejercicio de un poder discrecional persiguiendo un fin que no es aquel en el caso debía de perseguir, obedeciendo a un motivo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley debió tomar en cuenta.”⁴³

Ahora bien, el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone literalmente lo siguiente:

“Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

(...)

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.”

De la lectura de la norma jurídica transcrita advertimos que sólo refiere a resoluciones emitidas a causa del ejercicio de facultades discrecionales, que no sean usadas para los fines que la ley de la materia prevenga.

⁴³ CARRILLO FLORES, Op. cit., p. 126.

Para una pronta comprensión, son facultades discrecionales aquéllas que su ejercicio es potestativo, al actualizarse el supuesto de hecho la autoridad puede o no aplicar la consecuencia jurídica, como en el caso de condonación de multas; de igual manera pertenecen a ésta categoría, las facultades de la autoridad para imponer sanciones entre un rango para mínimo y máximo.

Mientras que en la regladas, la autoridad administrativa debe atribuir las consecuencias jurídicas previstas en la norma una vez actualizado el supuesto de hecho, como en el caso de la terminación anticipada de las visitas domiciliarias previstas en el Código Fiscal de la Federación, pues al acontecer algún supuesto la autoridad debe terminar sin dilación y objeción alguna.

La causa de ilegalidad en análisis se manifiesta en tres tipos⁴⁴:

- 1) El servidor público actúa con una finalidad personal: situación que acontece su emite el acto con el fin de venganza o lucro, o
- 2) El servidor público actúa con la finalidad de beneficiar a un tercero verbigracia: expropiación de bien para dárselo a un tercero ya que no se persigue utilidad pública, como aconteció en México con la Cooperativa Pascual, en la cual se expropiaron bienes para beneficiar a un particular y no la utilidad pública (aclaramos a decir de los Ministros), o
- 3) El servidor público no actúa con el fin de beneficiar a la administración o al bien público: en México el ejemplo más claro estuvo en el Código Fiscal de Federación que en un tiempo dispuso que el monto de las multas se destinaría a bonos de productividad, por lo cual la facultad sancionatoria fue ejercida con finalidades diversas a su naturaleza.

El grado de subjetividad se manifiesta, en el hecho que incluso la resolución sea legal objetivamente: emitida por autoridad competente, no exista violación a las leyes del procedimiento, ni violaciones formales que afecten la defensa del particular y trasciendan

⁴⁴ GORDILLO, Op. cit., p. 316.

al sentido de la resolución; además que los hechos que la causaron se realizaron y fueron apreciados correctamente, además de aplicarse las normas jurídicas de forma correcta.

Sin duda en los términos planteados el desvío de poder se nos presenta como un baluarte jurídico; sin embargo, el problema de su invocación y aplicación en el ámbito jurisdiccional radica en su demostración.

En efecto, al referirse a la voluntad del servidor público a través de la cual se manifiesta la voluntad de la Administración Pública, es sumamente e incluso nos atrevemos afirmar casi imposible demostrar el elemento subjetivo de la conducta, ya que debemos tomar en cuenta que incluso la resolución administrativa pase el tamiz de las demás causas de exceso de poder.

Por consiguiente, dicha problemática probatoria genera la falta de su invocación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, máxime que su Sala Superior ha determinado que debe ser probado contundentemente por el gobernado, tal y como apreciamos en al Tesis III-TASS-1804, publicada en la Revista de este Órgano Jurisdiccional Año III. No. 31. Julio 1990, página 18:

“DESVIO DE PODER.- DEBE SER PROBADO POR EL PARTICULAR. De acuerdo con una interpretación correcta del artículo 228, inciso d), del Código Fiscal de la Federación anterior al vigente, el desvío de poder puede producirse cuando la multa impuesta no guarda proporción con las condiciones económicas del infractor; pero en todos estos casos corresponde al actor acreditar de manera fehaciente que se encuentra comprendido en esta última situación. Si en la especie el actor solamente impugna las multas que le fueron impuestas por excesivas, pero no aporta prueba alguna que establezca la desproporcionalidad entre su capital en giro y el monto de las multas eludidas, así como tampoco que éstas hayan sido aplicadas por la autoridad fuera de los términos y en cantidad superior a lo establecido por la ley, no se puede concluir que la autoridad incurrió en desvío de poder.(17) (...)”

De lo expuesto y fundado concluimos que son elementos de las resoluciones impugnables, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- 1) Competencia material, temporal, territorial y de grado de la autoridad emisora, substanciadora, y/o ejecutora,
- 2) Cumplimiento de las fases del procedimiento que prevenga la ley de la materia,
- 3) Exhaustividad,
- 4) Congruencia interna y externa,
- 5) Fundamentación y motivación formal,
- 6) Fundamentación y motivación material,
- 7) Ejercicio de las facultades discrecionales para el fin establecido en la ley,
- 8) Acatamiento de Jurisprudencia en materia de legalidad, y
- 9) Acatamiento de Jurisprudencia en materia de constitucionalidad (doctrinalmente).

Entonces, sí el exceso de poder es una concretización en vía de legalidad de las garantías del gobernado previstas en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Federal; luego sí los Tribunales Federales a través de su interpretación constitucional expresada en la Jurisprudencia, modifican y extienden su contenido, por consiguiente dicha labor interpretativa y modificatoria incide directamente en el juzgamiento que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior revela la estrecha relación existente entre el proceso administrativo y la interpretación constitucional de los Tribunales Federales, de ahí que para el control de las resoluciones administrativas impugnables ante éste, es menester conocer como

conceptualizan los primeros al artículo constitucional en estudio, lo cual hacemos en los capítulos siguientes.

7.2. Nulidades

A continuación procedemos a estudio de las consecuencias jurídicas de la actualización del exceso de poder, ello en consideración de que en los capítulos subsecuentes, abordaremos la interpretación constitucional de las garantías en materia administrativa, y las subsecuentes modificaciones en el control de legalidad.

Cabe precisar que sólo abordaremos el proceso administrativo de mera anulación y subjetivo, ya que las interpretaciones constitucionales materia de la investigación sólo afectan a los supuestos del exceso de poder.

No existe duda alguna, los supuestos previstos en el artículo 51 son las causas mientras que el tipo de nulidades son las consecuencias, y en aras de precisión jurídica el concepto de nulidad debe usarse como la sanción a ilegalidad del acto administrativo; mientras que ésta implica la actualización de alguno de los supuestos previstos en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (artículo 238 del Código Fiscal de la Federación).

Al margen de las consideraciones doctrinales que puedan expresarse respecto a las causas y distinción entre nulidades absolutas y relativas en el Derecho Administrativo Federal Mexicano, le corresponde al derecho positivo hacerlo⁴⁵

Nuestro proceso administrativo federal prevé tres tipos de nulidades a saber: lisa y llana, para efectos y “excepcional”, que a continuación procedemos a analizar.

⁴⁵ CARRILLO FLORES, Op. cit., p. 117.

7.2.1. Nulidad para efectos

Las violaciones formales y procedimentales señaladas en la fracciones II y III, ocasionan la nulidad para el efecto de la reposición del procedimiento o resolución, porque impiden al enjuiciante esgrimir argumentos en contra del fondo de la resolución (fracción IV), pues el acto nació anómalo, además desconoce la motivación material que consideró la autoridad para emitir el acto impugnado, o bien existieron violaciones en la substanciación del procedimentales afectando el sentido de la resolución.

La sentencia en la que se declare la nulidad para efectos de la resolución cuestionada genera (en facultades regladas) los dos supuestos siguientes:

- 1) Si se declara por violaciones cometidas durante la sustanciación del procedimiento, implica que debe reponerse y por tanto todos los actos emitidos a partir de ella son inexistentes por ser frutos de otros viciados de origen.
- 2) Si la violación se comente en la resolución tiene como consecuencia que la autoridad la deje insubsistente para que emita otra subsanándola, además de reconocerse la validez de los actos previos.

Lo expuesto obedece a que la voluntad de la Administración Pública no fue expresada materialmente, sino aparentemente, además de que los argumentos de fondo que sostienen la resolución, derivan de un procedimiento que no se inició y/o substanció conforme a derecho, o bien la autoridad no cumplió con los principios de congruencia y exhaustividad al momento de emitir el acto.

Por ejemplo, en un procedimiento administrativo disciplinario iniciado y substanciado con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Órgano Interno de Control aplica supletoriamente el Código Civil Federal, cuando la legislación aplicable es la penal federal, o al emitirse una resolución con motivo de

inspección ambiental, la autoridad omite el estudio de las pruebas ofrecidas por el visitado, o la autoridad no funda ni motiva la valoración de la pruebas.

La procedencia de la nulidad para efectos está supeditada a que las violaciones afecten las defensas del gobernado y trascienda al sentido de la resolución impugnada; por ello no todas la violaciones formales ocasionan nulidad, es lo que algunos Tribunales Colegiados de Circuito denominan “ilegalidades no invalidantes”.

Por ejemplo, en un procedimiento administrativo de caducidad de marcas, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, para conceder al denunciante plazo para formular alegatos en perjuicio del tercero interesado; empero; no los formula, el tercero ante la Sala del Tribunal Administrativo Federal plantea dicha situación como ilegalidad; con todo, a pesar de ser cierta no trascendió al sentido de la resolución controvertida, por lo cual el concepto de impugnación debe calificarse como fundado pero insuficiente.

Los criterios vertidos se corroboran en la Jurisprudencia I.4o.A. J/19, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1665:

“NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Cuando la ilicitud casada en un juicio contencioso administrativo corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se debe decretar la nulidad para efectos, conforme al artículo 239, fracción III, del propio código, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad. Efectivamente, la fracción II del artículo citado en primer término se refiere a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en tanto que su fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, los que pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el

procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En tales casos, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser tan sólo para los efectos de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiese incurrido, por ser apenas el modo, expresión o apariencia, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo, es decir, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa. (...)"

7.2.2. Nulidad lisa y llana

La incompetencia, así como su fundamentación generan la nulidad lisa y llana de la resolución enjuiciada, pues la existencia legal de la autoridad emisora, y su facultad para emitirla, es un presupuesto lógico, constitucional y legal que la condiciona, y al no existir en vía de consecuencia tampoco tiene existencia.

La competencia de la autoridad emisora y/o ejecutoria son cuestiones de orden público que garantizan en mayor medida el principio de legalidad, luego sí una autoridad emite un acto sin tener existencia o la facultad para ello viola flagrante a éste principio, lo cual sólo genera la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Por otra parte, la fundamentación y motivación material tiene su regulación en la fracción IV, ya que en ella se prescriben las cuestiones de fondo base de las resoluciones administrativas, que al no cumplirse es evidente que la autoridad parte de supuestos de hechos y valoraciones de hechos falsos, así como de la interpretación o aplicación incorrecta de las normas jurídicas al caso.

Dicho en otra forma, estamos en presencia del cuestionamiento de la validez y veracidad de los hechos y fundamentos del acto, los cuales al demostrarse que son falsos o inválidos generan nulidad lisa y llana.

Por ejemplo, la autoridad emite un resolución en la que liquida Impuesto sobre la Renta a una persona física por el régimen de actividades empresariales, en el proceso

comprueba que está sujeto al de pequeños contribuyentes, es evidente que la autoridad parte de supuestos falsos que la vician de fondo, ya que no existe violaciones formales a las garantías de fundamentación y motivación; lo anterior queda más claro en el capítulo relativo a fundamentación y motivación.

No obstante ello el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ordenar a la autoridad emitir otro acto, sí los hechos y fundamentos por los cuales se emite, así como en los que se basan no son válidos y veraces, por ejemplo **cuando existe una instancia administrativa pendiente por resolver o existe un derecho subjetivo.**

En esta tesitura, el desvío de poder y aplicación de normas declaradas inconstitucionales vía Jurisprudencia generan nulidad lisa y llana, en consideración de que estamos en presencia de una violación grave al principio de legalidad, pues en el primero la autoridad no ejerce sus facultades discrecionales para los fines que están previstos en la ley, y en la segunda aplica disposiciones que por criterios firmes son violatorios de la máxima norma de México.

Las consecuencias de su declaración son dos:

- 1) La destrucción total de la resolución desde su emisión y
- 2) La destrucción total de los efectos y los actos emitidos con base en ella, por ser frutos de actos viciados de origen.⁴⁶

Los razonamientos vertidos se refuerzan con la aplicación de la Jurisprudencia I.4o.A. J/21, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII Marzo de 2003, página 1534, en la cual se interpreta:

⁴⁶ Ver: “**FRUTOS DE ACTOS VICIADOS**”. Tesis III-TASS-1364, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Revista de éste Órgano Jurisdiccional Año III No. 25 Enero 1990, p.16.

“NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.

Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida. (...)

7.2.3. Nulidad excepcional

Finalmente, la nulidad excepcional se da a causa de violaciones formales y procedimentales en el ejercicio de facultades discrecionales, porque el Tribunal no puede obligar a la autoridad para que las ejerza, ya que son potestativas y por ende en la sentencia se limita indicar que “se declara la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad emita otra en la subsane la omisión señalada, sí lo estima conveniente”, en consideración de que estamos en presencia de facultades discrecionales.

Ejemplo clásico: inició de facultades de comprobación, pues su ejercicio es potestativo, discrecional, y en tal virtud ninguna autoridad jurisdiccional le puede obligar a que las use, por ende sí un acto es emitido en el ejercicio de dichas potestades y se declara nulo por vicios formales, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede obligarla a que las ejerza, en consecuencia se declara la llamada nulidad excepcional, en cuya sentencia sólo se indica la ilegalidad y que la emisora puede o no subsanarla.

8. El artículo 192 de la Ley de Amparo como causa de nulidad

El tema que vamos abordar hace patente que el derecho positivo es un sistema y no un conjunto de normas como tradicionalmente se le define, ya que veremos como determinadas disposiciones se complementan o crean situaciones jurídicas que no fueron previstas por el legislador, ya que al introducir una modificación al sistema no solamente se crean o modifican los puntos referidos por el legislador, sino además a través de la interacción de la nueva norma con las demás del sistema puede crear nuevas configuraciones.

En el punto anterior, señalamos que en el control de legalidad ejercido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa encuentra su base en los supuestos de exceso de poder consignados en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (238 del Código Fiscal de la Federación), de modo que una resolución administrativa resulta ilegal al actualizarse alguno de sus supuestos.

Máxime, que de la interpretación sistemática con el artículo 11 de la Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa concluimos que el citado Tribunal ejerce el control de legalidad respecto a los actos consignados en éste artículo con las ilegalidades previstas en el anterior precepto legal citado; sin que deduzcamos como causa de ilegalidad la emisión de una resolución administrativa basada en una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por consiguiente, la emisión de acto de autoridad impugnante ante el referido Tribunal emitido con base en una ley declarada inconstitucional, no encuadra en ninguno de los supuestos del exceso de poder, sin que pueda argumentarse que actualiza el supuesto de

la fracción IV del artículo 51 (artículo 238 del Códigos Fiscal de la Federación), ya que debemos recordar que de acuerdo a los criterios de nuestro Máximo Tribunal, la omisión de la autoridad de acatar la Jurisprudencia sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad no implica una violación a las garantías de fundamentación y motivación.

Sin embargo, el artículo 192 de la Ley de Amparo prescribe la obligación del mencionado Órgano Jurisdiccional de acatar la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la Jurisprudencia P./J. 38/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Agosto de 2002, página 5, cuyo contenido es:

“JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY. De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la Jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la Jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por Jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar

la Jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados Jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la Jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación.(...)”

Los Ministros argumentan que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al aplicar la Jurisprudencia sobre Inconstitucionalidad no hace un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la resolución administrativa, sino juzga su legalidad.

Dicho criterio contradice al relativo de no obligatoriedad de la Jurisprudencia a las autoridades administrativas, ya que sí las causas de ilegalidad del acto administrativo son sus requisitos en sentido contrario, es evidente que para considerarse válido debe emitirse conforme a los criterios obligatorios emitidos por los Tribunales competentes.

Entonces, sí la autoridad administrativa no está obligada a acatar la Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes en atención de que las garantías de fundamentación y motivación no tienen esos alcances (según la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), es evidente que tal inobservancia no configura ninguna de las hipótesis del exceso de poder.

Luego, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe aplicar inexorablemente la Jurisprudencia de inconstitucionalidad es obligatoria para juzgar las resoluciones impugnadas, ¿cuál es el fundamento para que dicho Tribunal declare la

nulidad de los actos motivados y fundados en situaciones previstas en leyes declaradas inconstitucionales?

La única respuesta lógica es el artículo 192 de la Ley de Amparo que dispone la obligación del Tribunal de acatar la Jurisprudencia, de donde se hace patente como las normas al interactuar crean situaciones jurídicas no previstas por el legislador, ya que éste no reguló como causa de nulidad del acto administrativo su emisión con base en los referidos criterios judiciales.

Entonces, si dicho artículo es el fundamento para declarar la nulidad de los multicitados actos, luego si las causas del exceso de poder en sentido contrario son requisitos de legalidad de las resoluciones administrativas, por tanto ¿no es obligación de la autoridad observar la Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad?

A nuestro parecer sí y en consecuencia la Jurisprudencia invocada en el capítulo anterior referente al no obligatoriedad para las autoridades administrativas es incorrecta desde el punto lógico como acabamos de demostrar.

Para ilustrar lo sustentado es aplicable la Jurisprudencia V-J-SS-93 emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la revista R.T.F.J.F.A. Quinta Época Año IV No. 44 Agosto 2004, página 62:

“ALCANCE DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA FUNDADA EN UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Partiendo de una premisa de que la Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria para este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al tenor del artículo 192 de la Ley de Amparo, puede válidamente concluirse que si la parte actora esgrime en juicio que la resolución impugnada es ilegal porque se fundamenta en un precepto que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Jurisprudencia, este Tribunal, en cumplimiento a la disposición de la Ley de Amparo en comento, debe

acatar la Jurisprudencia relativa y declarar la nulidad de la resolución impugnada. Pero debe precisarse que la aplicación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre inconstitucionalidad de un precepto legal no implica el pronunciamiento de este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sobre el tema sobre el que versó la Jurisprudencia, pues quien lo efectuó por ser el Órgano competente para ello fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer la Jurisprudencia relativa, por ende, la sentencia que se dicte aplicándose la Jurisprudencia sólo tendría por objeto **determinar la legalidad de la resolución impugnada al estar sustentada en un precepto declarado inconstitucional** por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que contenga una declaratoria de inconstitucionalidad del precepto invocado. (3) (...)”

En este criterio, se desprende que los Magistrados implícitamente reconocen que es un requisito de legalidad de la resolución administrativa que no sea emitida con base en lo dispuesto en normas declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ocasionaría su ilegalidad, lo cual refuerza nuestra afirmación respecto a la obligatoriedad de la Jurisprudencia para las autoridades administrativas desde el punto lógico.

Dicho en otras palabras, sí los supuestos de ilegalidad del acto administrativo son requisitos del mismo en sentido contrario, que causan su nulidad con base en el presupuesto de que la autoridad debe cumplirlos con fundamento en el principio de legalidad para considerar que los emite conforme a derecho, luego sí el fundamento para la declaración de nulidad de las resoluciones emitidas en contravención de la Jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de leyes, es el artículo 192 de la Ley de Amparo, por tanto en sentido contrario un requisito de legalidad de los actos administrativos consiste en que no sea emitido en contra de los criterios judiciales sobre constitucionalidad de leyes, de donde se sigue que éste tipo de Jurisprudencia es obligatoria para las autoridades administrativas desde el aspecto lógico.

Como colofón invocamos el rubro de la Jurisprudencia V-J-SS-94 sostenida por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la revista 61, Quinta Época, Año VI, Enero 2006, página 583:

“INCONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.- LA DECRETADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- CONDUCE A LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA QUE LO CITA COMO FUNDAMENTO” (..)”

A nuestro juicio es la base “*Jurisprudencial*” de la sexta causal de exceso de poder en el sistema jurídico mexicano, ya que en ella el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de referencia determina que es causa de ilegalidad de la resolución administrativa su emisión con base en preceptos declarados inconstitucionales vía Jurisprudencia (causa), cuya consecuencia jurídica aparentemente es nulidad lisa y llana.

Decimos que es aparente, porque en algunos supuestos el objetivo de los demandantes que impugnan una resolución basada en una norma declarada inconstitucional, es que se le exima de su cumplimiento, veamos un ejemplo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en consideración de que viola el artículo 123 de la Constitución Federal, porque dispone un procedimiento diverso para el cálculo de las participaciones de las utilidades.⁴⁷

Los contribuyentes al enterarse de dicho criterio advierten que no pueden promover amparo por consentimiento de la ley, entonces para burlarlo (tal y como explica en el

⁴⁷ Ver; “**PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN IX, INCISO E), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ESTABLECER UNA BASE PARA DETERMINAR SU MONTO DIVERSA A LA PREVISTA EN ÉSTE.**” Jurisprudencia 1a./J. 64/2004, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Agosto de 2004, p. 233.

capítulo I), generan un acto de autoridad a través del planteamiento de una consulta fiscal, en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, para que la autoridad “confirme” el criterio que para el cálculo de la participaciones referidas debe utilizar el mismo procedimiento para la determinación de la utilidad fiscal previsto en el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La autoridad resuelve en sentido negativo, con base en el argumento que el artículo 16 prescribe claramente el procedimiento y por ende debe atenderse a él; el contribuyente impugna la resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, argumentado que debe declararse la nulidad de la resolución para el efecto de que la autoridad emita otra en la cual se acceda al criterio planteado, porque se emitió con base en una norma declarada inconstitucional.

Por ende, con base en los criterios Jurisprudenciales expuestos y el artículo 192 de la Ley de Amparo se declara la nulidad para efectos, pero no lisa y llana, de la resolución; lo anterior denota que no en todos los casos las Salas declaran la nulidad lisa y llana de las resoluciones fundadas y motivadas en normas declaradas inconstitucionales.

Lo anterior nos hace notar como el derecho positivo es un sistema lógico, pues aquí descubrimos como dos subsistemas creados independientemente con finalidades diversas, se completan e incluso se modifican para crear nuevos supuestos no previstos por el legislador y que deben ser definidos por los Juzgadores, por consiguiente esta es la verdadera función creadora de los Órganos Jurisdiccionales, pues en el criterio en comento los Magistrados no desvirtúan o modifican la ley, sino la interpretan para precisar los puntos de contacto de los procesos administrativo y amparo.

Por lo tanto, la emisión de una resolución administrativa impugnada ante Tribunal Administrativo Federal, con base en una ley declarada inconstitucional por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación (debemos recordar que sí bien los Tribunales Colegiados de Circuito tienen facultades para declarar la inconstitucionalidad de leyes, no la tiene para formar Jurisprudencia en esta materia), se juzga su legalidad, de ahí que consideremos como la sexta causa del exceso de poder.

Capítulo III. Garantía de Competencia

*“Su majestad, el Pueblo va servir al rey.
 Su majestad, el Pueblo va cumplir tu ley.
 Un joven aldeano que le gusta pensar,
 pregunta interesado ¿por qué hay
 desigualdad?
 Me rompí mis manos de tanto trabajar
 y el rey no da ni palo. Vive de los demás.
 Su majestad, SKA...¡
 EL REY, el rey, saltando por encima de
 la ley.
 EL REY, el rey, simpático holgazán,
 SKA...¡”*

Simpático Holgazán, SKA-P

1. Concepto y características

Ante todo, debemos recordar que la causa de ilegalidad de incompetencia junto con la indebida motivación y fundamentación reguladas en el artículo 51 fracciones I y IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son las más importantes en consideración que generan la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, situación que de igual manera sucede en el Proceso de Amparo, pues también la ejecutoria que conceda el amparo y protección de la justicia federal, destruye, anula de manera lisa y llana el acto reclamado.

Asimismo, la garantía de competencia es una de las principales manifestaciones concretas del principio de legalidad, ya que sí las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, es evidente que dichas facultades implican la competencia de la autoridad para emitir un acto de autoridad, lo cual a su vez presupone su existencia; “principio

general de que la Administración actúa con sometimiento a la Ley y su actividad es predeterminada.”¹

En esta tesitura, la competencia de la autoridad abarca las facultades o potestades con las cuales se encuentran investidos los órganos del Estado, lo cual se relaciona y se desprende del principio de legalidad, de donde se sigue que toda acción administrativa para ser válida debe obedecer a una norma jurídica preexistente.²

¿El concepto “competencia” incluye a la objetivo y la subjetiva o bien sólo abarca la primera?

Por ejemplo, el Magistrado Jean Claude Tron Pettit integrante del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en su obra “*La nulidad de los actos administrativos*”, conceptualiza ambas, por contra, el Maestro Burgoa y el Magistrado Lucero Espinosa sólo consideran a la objetiva para definirla.

No obstante que las reglas lógicas de la definición nos indican que ambas pertenecen al mismo género, postulamos que el concepto competencia sólo incluye la denominada como “objetiva”, y por ese motivo al utilizarse en el cuerpo de la investigación no incluimos a la ilegitimidad.

Corroboramos nuestro criterio, el hecho que los Tribunales han determinado que el artículo 16 constitucional no sujeta a control la legitimidad de los servidores públicos.

A mayor abundamiento, invocamos una Jurisprudencia clásica del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, III-JSS-A-31, publicada en la Revisa de éste Órgano Jurisdiccional Año VII, No. 75, Marzo 1994, página 7, que a la letra indica:

¹ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. *Los actos administrativos*, 2 ed., Civitas, España, 1991, p. 120.

² Ejecutoria que resuelve la Contradicción de Tesis 92/2000-SS.

“INCOMPETENCIA E ILEGITIMIDAD SON DOS INSTITUCIONES JURIDICAS DIFERENTES. La incompetencia propiamente dicha y la ilegitimidad (también llamada incompetencia de origen) son dos instituciones diferentes, pues la primera se actualiza cuando una autoridad, entendida como órgano administrativo sin importar quien sea su titular, carece de las facultades para ejercer ciertas atribuciones, mientras que la segunda se actualiza cuando el nombramiento o elección del titular de un órgano administrativo no se ha hecho en términos legales. En otras palabras, la incompetencia y la ilegitimidad son dos cuestiones independientes y por tanto, una no puede abarcar a la otra.(1) (...)”

Respecto a su definición en primer lugar tenemos que en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, 22 ed, 2001, se le define como: “atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de asunto.”

Claro en su acepción gramatical la competencia se le conceptualiza como la facultad para la sustanciar o resolver un asunto, definición que a nuestro juicio es incompleta e imprecisa, ya que la relaciona de forma principal a cuestiones jurisdiccionales, y de forma accidental a cualquier autoridad, lo cual carece de sustento jurídico, pues como exponemos más adelante es una cuestión que incumbe a las tres autoridades que ejercen el poder del Estado; por añadidura sólo la considera en su aspecto material sin mencionarla en sus aspectos temporal, grado y territorio.

Por esos motivos, la definición que nos brinda el Diccionario en cita no es idónea para tener una concepción jurídica correcta y válida de ella.

El maestro Burgoa Orihuela postula que “es aquel conjunto de facultades con que el orden jurídico inviste a una autoridad para desarrollarla”.³

Del análisis de la definición transcrita concluimos válidamente que su ámbito de aplicación es doctrinal-académico, al igual que la anterior no incluye la forma en que la

³ BURGOA ORIHUELA, Op. cit (Diccionario...), p.77.

autoridad debe cumplirla, ni los aspectos sujetos a estudio en Tribunales, y dado que el objeto de la presente investigación es dogmático de la práctica judicial mexicana, resulta sólo procedente como una primera aproximación al concepto que buscamos.

De igual manera, el Magistrado Manuel Lucero Espinosa de la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala: “la competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo.”⁴

Los comentarios realizados a la definición del Maestro Burgoa le son aplicables, por ello nos remitimos a lo ya expuesto.

En cambio, el maestro Agustín Gordillo sostiene que “la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo.”⁵

A nuestro parecer es la mejor definición, puesto que en ella con base en una postura organicista, el Maestro considera como autoridad al órgano administrativo y no al servidor público, lo cual consideramos acertado, porque debemos desterrar la idea generalizada en el foro y la academia de considerar como autoridad al servidor público, pues él sólo es el medio a través del cual se expresa la voluntad de la autoridad administrativa; de ahí que ella es un ente, un ser jurídico inmaterial, cuya actividad no es afectada por el cambio, e incluso por la ausencia del servidor público; en consecuencia son incorrectas, desde el aspecto técnico jurídico reputar como autoridad el “Administrador”, no, debe decirse: la autoridad es la “Administración”.

⁴ LUCERO ESPINOSA, Manual. *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 8 ed. Porrúa, México, 2003, p. 218.

⁵ GORDILLO, Op. cit, p. 278.

Consideramos correcta la definición por abarcar sus cuatros aspectos a saber: material, territorial, temporal, y grado; pero aun así es omisa en considerar la existencia del órgano administrativo como criterio competencial, “*la competencia de una autoridad, requiere de su existencia*”⁶.

En cambio, sostenemos que la competencia prevista en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a los actos materialmente administrativos comprende la existencia legislativa o reglamentaria del órgano administrativo emisor de la resolución, así como la facultad para emitirla en determinados ámbitos materiales, personales, temporales, y grado.

Es importante destacar que durante tiempo, los Tribunales sostuvieron que la competencia de las autoridades administrativas en los ámbitos de grado, territorio y temporal no eran sujetos de control a través del Juicio de Amparo, porque era considerada como “jurisdiccional”⁷, lo cual era sustentado en que el artículo 16 constitucional sólo protegía la llamada “competencia constitucional”, que es definida como “...hay la competencia que exige(sic) la Constitución: en asuntos ó(sic) materias judiciales, solo (sic) la autoridad judicial es competente, lo mismo que la legislativa y la administrativa en los que corresponden á(sic) sus funciones.”⁸ Sin embargo, por fortuna, fue abandonado dicho criterio, porque a través del Juicio de Amparo puede sujetarse a su control.⁹

⁶ ORTIZ REYES Gabriel y TRON PETIT Jean Claude, Op. cit. p. 219.

⁷ Ver: “**COMPETENCIA JURISDICCIONAL.** La competencia jurisdiccional no puede resolverse por medio de un Juicio de Amparo.” Tesis, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, p.1051.

⁸ LOZANO, José María. *Estudio del derecho constitucional patrio, en lo relativo a los derechos del hombre*, 4 ed. Facsimilar, Porrúa, México, 1987, p. 274.

⁹ Ver: “**COMPETENCIA JURISDICCIONAL, CUANDO PUEDE RECLAMARSE EN AMPARO.** Puede alegarse como concepto de violación, la incompetencia, aún la jurisdiccional, de la autoridad responsable, cuando este punto ya fue estudiado y decidido previamente a la interposición de la demanda de

Con relación a sus características en materia administrativa sustentamos que son las siguientes:

- 1) Expresa,
- 2) De interpretación estricta,
- 3) Irrenunciable, y
- 4) La posibilidad de su transferencia parcial.

De entrada, su naturaleza expresa implica que debe estar prevista en norma legislativa o reglamentaria, o sea, en cumplimiento al principio de legalidad las facultades para emitir actos de autoridad en determinados ámbitos materiales, personales, temporales y territoriales, para ser válida deben expresarse claramente en ley.

Por esos motivos, las normas que la disponga deben interpretarse estrictamente y en consecuencia deviene en ilegal su determinación a través del uso de métodos interpretativos analógicos o por mayoría de razón, y en tal consideración no puede ampliarse los ámbitos competenciales de las autoridades por métodos interpretativos.

En tercer lugar, la irrenunciabilidad implica que la autoridad administrativa no puede dejar de conocer de un asunto de su competencia con el argumento que “renuncia” a ella, decide no resolver a pesar de tener la facultad para resolver la instancia, petición o recurso promovido por el gobernado; es más, aún si fuere incompetente debe hacerlo a saber a éste mediante un acto de autoridad; obligación que deriva del garantía del derecho de petición prescrita en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

garantías.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XC, p. 347.

Para concluir, tenemos la posibilidad de su transferencia mediante la delegación de facultades, la cual tiene un apartado especial en el capítulo; nos limitados a decir que en el sistema jurídico mexicano administrativo federal está permitida la transferencia de ciertas facultades en relaciones de subordinación, es decir, el superior jerárquico puede en los casos previstos en ley, transferir a sus subordinados parte de sus facultades para la emisión de un número determinados de actos de autoridad, para su despacho rápido y expedito.

Para finalizar, sí como lo hemos anunciado la ilegitimidad de los servidores públicos no es materia de juzgamiento jurídico, su importancia académica es grande, porque ha suscitado intensos debates y los sigue provocando, a pesar de los criterios firmes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Poder Judicial Federal, lo cual nos permite afirmar la necesidad de realizar el estudio de los criterios jurídicos emitidos al respecto.

2. Competencia subjetiva o ilegitimidad

La competencia subjetiva o ilegitimidad de los servidores públicos entraña que fueron nombrados sin reunir los requisitos legales para su nombramiento, por ejemplo:

- 1) El servidor público titular de la unidad administrativa fue nombrado sin reunir los requisitos previstos en la ley, por ejemplo: el nombramiento de un Secretario de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin tener cumplidos 25 de años,
- 2) El nombramiento del servidor público fue realizado sin respetar el procedimiento legal, verbigracia: la ratificación del nombramiento de un Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por parte de la Cámara de Diputados,
- 3) Usurpador político, y
- 4) Incapaces.

La problemática de la incompetencia de origen oscila en el reconocimiento o nulidad de sus actos o la plena indeferencia jurídica, además de los efectos políticos de su control, pues en esencia se juzgarían cuestiones eminentemente políticas.

En foro mexicano, la cuestión fue sujeta por primera a controversia a raíz del llamado “Amparo Morelos”, en la cual la entonces Suprema Corte de Justicia determinó la procedencia del Juicio de Amparo para juzgar la legitimidad de los servidores públicos de los Estados; empero, posteriormente fue abandonado dicho criterio, con base en la tesis del jurisconsulto Ignacio L. Vallarta.

El fondo del conflicto de si la legitimidad de los servidores públicos está prevista en el artículo 16 constitucional tiene matices eminentemente políticos, referidos a la soberanía de los Estados, pues como apreciamos del análisis de los argumentos vertidos en aquél entonces, advertimos con claridad que las consideraciones torales y en contra de ella, se basan: ¿los Tribunales Federales a través del Juicio de Amparo pueden calificar la legitimidad de sus servidores públicos?, en caso afirmativo ¿la Federación no se intromete y vulnera la soberanía de los Estados?

Dicho en otras palabras, el punto de discordia de la competencia de origen radia en sí con su juzgamiento viola o no la soberanía de los Estados, lo cual es la principal preocupación de la época, a raíz que apenas el régimen federal mexicano se consolidaba.

Precisado lo anterior, procedemos a estudiar y analizar los principales argumentos de las Tesis Lozano y Vallarta, para rematar con el criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el proceso administrativo federal.

2.1. Tesis Lozano

José María Lozano señalaba: “cuando un funcionario público de un Estado ha sido nombrado ó(sic) electo contra el tenor expreso de la Constitución federal, su nombramiento ó(sic) elección son ilegítimos y la autoridad que de hecho se arroga es incompetente.” Por el contrario, si en el nombramiento ó(sic) elección del funcionario del Estado no se ha contravenido á(sic) la Constitución general, la ilegitimidad de que adolezca conforme á(sic) la Constitución ó (sic) leyes particulares del Estado, importa una cuestión del régimen interior.”¹⁰

La teoría de la ilegitimidad fue adoptada judicialmente por primera vez en el llamado “amparo Morelos”, cuyo estudio procedemos a continuación.

Inicialmente, el análisis lo efectuamos del texto íntegro de las ejecutorias respectivas¹¹, las cuales fueron obtenidas de la obra en disco versátil digital (DVD), titulada “*Jurisprudencia Histórica y otros documentos de la Época (1870-1910)*”, editada en 2005 por el Poder Judicial de la Federación, a través del Comité de Publicaciones y Promoción Educativa.

En 1874 Julian Montiel y Duarte en representación de los ciudadanos españoles Ramon Portillo y Guzman, Isidro de la Torre, Joaquín García Icazbalceta Hermanos, Pío Bermejillo, José T. Guerra, interpone Juicio de Amparo ante el Juez de Distrito del Estado de Morelos, en contra de la Ley de Hacienda del Estado de Morelos del 12 de octubre de 1873.

El representante de los quejosos argumentó esencialmente lo siguiente:

¹⁰ LOZANO, Op. cit, p. 280.

¹¹ Número de Registro 17065, Suprema Corte de Justicia, Semanario Judicial de la Federación, Primera Época, Tomo VI, Página 46.

- 1) El Juzgado tiene competencia para calificar la ilegitimidad de las autoridades de los Estados sí sus actos violan garantías individuales, y
- 2) La ley fue votada por un número inferior al *quórum* necesario, además fue promulgada por un Gobernador ilegítimo violando el artículo 16 de la Constitución General de 1857.

En cambio la Dirección General de Rentas y la Legislatura del Estado de Morelos plantea la improcedencia del juicio con base en la incompetencia del Juzgado para conocer y calificar la legitimidad de las autoridades, es más, solamente el Congreso del Estado de Morelos puede declarar la elección del Gobernador y la de los diputados que la forman, además que los extranjeros no deben intrometerse en asuntos internos del Estado Mexicano.

Por su parte, el Promotor Fiscal en su pedimento expone que sí por competencia se entiende la facultad de dictar órdenes sobre materia determinada, o la extensión del poder para emitir actos de autoridad, la incapacidad para ejercer el poder o la inhabilidad para toda especie de facultades, la violación de todos esos supuestos dan el mismo resultado, ello en consideración de que el artículo 16 constitucional no distingue entre las diferentes incompetencias, razón por la cual es claro que comprende tanto la absoluta ilegitimidad de los servidores públicos, como la restricción de facultades.

En segundo lugar, argumenta que la soberanía de los Estados prescrita en el artículo 40 de la Constitución no obstaculiza a los Tribunales Federales para que mediante el Juicio de Amparo juzguen la legitimidad de sus servidores públicos; puesto que restringir la garantía de competencia a las facultades de la autoridad sería apartarse del ánimo manifiesto de los legisladores constituyentes.

Para finalizar, señaló que no es ni puede considerarse competente a la autoridad de hecho, el usurpador del poder público, ni los individuos incapaces para su ejercicio.

Por consiguiente, el Juez de Distrito mediante sentencia del 18 de marzo de 1874 resuelve medularmente, que sólo puede considerarse autoridad constitucionalmente, la que haya sido creada o completada con el número legalmente necesarios de individuos para emitir el acto, además de estar legalmente nombrados, como dispone la Constitución General de la República y la del Estado, esto es, son autoridades incompetentes los individuos que hayan sido electos en violación de las citados ordenamientos legales.

Asimismo, resolvió que el diputado Vicente Llamas fue electo ilegalmente miembro de la Legislatura del Estado por el Distrito de Jonacatepec, ya que al momento de la elección era Jefe Político del Estado, luego su nombramiento no se hizo en virtud de lo mandado en la Constitución; por lo tanto no podía integrar legalmente el *quórum* para la votación aprobatoria de la Ley tildada de inconstitucional.

Dicho en otras palabras, un elemento espurio por inconstitucional completo el *quórum* material necesario para aprobación de la ley impugnada, careciendo de legitimidad o competencia constitucional.

Por lo que respecta al Gobernador Francisco Leyva fue reelecto con base en la reforma del artículo 149 de la Constitución Local; la cual no se realizó conforme al procedimiento preceptuado en la misma norma fundamental local, en consecuencia no puede tenerse constitucionalmente reformada o modificada, así pues no puede figurar el C. Leyva como autoridad competente para ejecutar la ley.

En tales consideraciones, el Juez de Distrito resolvió que la Justicia de la Unión ampara y protege a los quejosos en contra de los cobros previstos en la Ley de Hacienda del Estado de Morelos del 12 de octubre de 1873, por violación a la garantía consignada en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

Para concluir, la Suprema Corte de Justicia mediante ejecutoria del 11 de abril de 1874 resolvió infundado el Recurso de Revisión promovido en contra de la sentencia analizada, ya que a su juicio la incompetencia por ilegitimidad, o por falta de título legal debe entenderse comprendida en el artículo 16 constitucional, pues no se hace distinción ni excepción alguna.

Continúa argumentado en el sentido que la soberanía de los Estados no es absoluta, sino relativa, limitada y restringida por los artículos 126, 109, 40 y 41 de la Constitución General de la República, y sí la integración, así como el nombramiento de los integrantes de la Legislatura y del Gobernador, no fue efectuada conforme a los principios de la forma de gobierno republicano, representativo y popular, debe considerarse dichas autoridades como ilegítimas e incompetentes, y en consecuencia la Justicia Federal tiene que examinar sus títulos.

Además sostiene que el *quórum* de la Legislatura no estuvo integrado legalmente, porque el diputado fue nombrado en contravención de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 33 de la Constitución Local, la cual prohíbe a los Jefes Políticos ser electos diputados por el distrito en que mandan; incluso el Gobernador carece de competencia, ya que la reforma para permitir su reelección no se efectuó como lo dispone la Constitución Local, por ende al sancionar la ley impugnada ha obrado como autoridad ilegítima, y por lo mismo incompetente.

De ahí que por mayoría de votos del Presidente y Magistrados del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, Pedro Ogazon, Juan J. de la Garza, José María Lozano, José Arteaga, Pedro Ordaz, Ignacio Ramírez, M. de Castañeda y Najara, Ignacio M. Altamirano, Simón Guzman, Luis Velásquez, M. Zavala, resolvieron confirmar la sentencia del Juez de Distrito.

2.2. Tesis Vallarta¹²

De inicio, el Magistrado Ignacio L. Vallarta señala que la legitimidad implica el nombramiento, la elección hecho en términos de las leyes, además del cumplimiento de los requisitos legales para desempeñar el cargo se refiere a la persona, al individuo, mientras que la competencia es la suma de las facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Posteriormente para desestimar la “teoría de la competencia de origen”, inicia con el cuestionamiento relativo a si los Tribunales Federales tienen la facultad para analizar la legitimidad de las autoridades de los Estados; contestando que ningún artículo de la Constitución de 1857 prevé a favor del Poder Judicial Federal la facultad expresa para analizarla, y atendiendo al régimen de facultades expresas otorgadas a la Federación debe concluirse que dicha facultad sólo le corresponde al régimen interior de los Estados, pues sostener lo contrario implicaría una flagrante violación a su soberanía.

Continúa argumentado que la teoría de la ilegitimidad ataca fatalmente la independencia de los poderes Estatales, ya que sujeta el título de la autoridad al visto bueno de los Tribunales Federales sin tener facultades para ello, por consiguiente el poder de la Suprema Corte de la Justicia para hacerlo, sin más limitante que se imponga, se traduce en un poder inconstitucional, arbitrario, despótico, y anárquico.

Incluso afirma que la “teoría de la competencia de origen”, se derrumba con la teoría ampliamente aceptada en el derecho civil de la validez y eficacia de las resoluciones emitidas por los “jueces no verdaderos”, la cual postula que a pesar del incumplimiento de

¹² VALLARTA, Ignacio L. *Obras*, Tomo I, Porrúa, 3 ed., México, 1989, p. 110 y ss.

los requisitos del Juez para ocupar el cargo, o bien la ilegalidad del procedimiento de su nombramiento, sus actos de autoridad no deben anularse por dichas circunstancias, ya que sostener lo contrario generaría un trastorno general y daños gravísimos.

Por añadidura, sí la competencia y la ilegitimidad fueran juzgadas por la misma autoridad, llevaría al caos de los poderes públicos, y la invasión de unos en las atribuciones de otros.

Es más, la Constitución (1857) reserva a los gobiernos de los Estados la facultad de nombrar y remover a sus empleados, supuesto no concedido a la Federación, por ende la calificación de la legitimidad de los servidores públicos de los Estados corresponde a su régimen interior de ellos, y la de su competencia es atribución del Poder Judicial Federal, por disposición expresa del artículo 16 constitucional.

En consecuencia, el Poder Judicial Federal debe reconocer a los servidores públicos locales, como autoridades de hecho, para no intrometerse y lesionar la soberanía de los Estados.

Para finalizar, Vallarta postula: sí la Constitución (1857) no acepta la “teoría subversiva de desconocer autoridades”, luego sí la Suprema Corte de la Nación no tiene más facultades que expuestas por la Constitución, por tanto no puede invocar poderes arbitrarios para calificar la legitimidad de las autoridades locales *“sin constituir una dictadura judicial, despótica y tiránica, cosa que la Constitución no consiente por más que tal tiranía fuera inofensiva, cosa que dista mucho de ser exacto”*.

Sin duda, Ignacio L. Vallarta basa su argumentación en el respeto de la soberanía de los Estados, la cual considera violada por el Poder Judicial Federal a través de las ejecutorias de Juicios de Amparo, que califiquen la legitimidad de los servidores públicos estatales, cuestión en todo caso le corresponde a ellos juzgar.

Es decir, el problema medular a juicio de Vallarta es la invasión que realiza la Federación en temas políticos del régimen interior de los Estados, ya que la validez de los servidores públicos estatales no está supeditada a la aprobación del Poder Judicial en un régimen federal.

Naturalmente, la posición de Vallarta está imbuida del espíritu federalista y liberal de la época, que de igual manera influyo a diversos juristas de la época, a sostener que el Juicio de Amparo en contra de actos de autoridades de los Estados, invade y viola su soberanía.

Por tanto el punto toral mediante el cual desestima la postura de la competencia de origen es político, mas no jurídico, situación de suma importancia, pues ninguno de los textos que tratan aparentemente el tema lo aborda, señalan dicha problemática.

En tales consideraciones, sí actualmente se dice en el foro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recoge la tesis de Vallarte, entonces ¿Los Tribunales Locales pueden juzgar la legitimidad de los servidores públicos locales?, es mas ¿Los Tribunales Federal pueden juzgar la legitimidad de los servidores públicos federales?, la respuesta es sí en términos de lo expuesto por el insigne jurisconsulto.

2.3. Criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

“...arguyen que las leyes son sagradas, que lo que está escrito es para que se cumpla, le duela a quien le duela, y que si entramos por la senda de los subterfugios y por el atajo de los apaños por debajo de la mesa iremos directos al caos y a la disolución de los conciencias, en suma, si la ley estipula que en caso de catástrofe natural las elecciones se repitan ocho días después, pues que se repitan ocho días después, ya el próximo domingo, y sea lo que dios quiera, que para eso está”

SARAMAGO, José. Ensayo sobre la lucidez.

Primeramente, es de suma importante señalar que el reconocimiento jurídico de los actos emitidos por autoridad incompetente de origen está basado a favor de los terceros y la estabilidad del sistema jurídico; “esta solución, eminentemente pragmática, fue recogida por el Derecho administrativo con el fin de asegurar la estabilidad de las situaciones creadas por los actos emanadas por los titulares.”¹³

La finalidad de reconocer la validez de los actos emitidos por servidores ilegítimos es a favor de los gobernados y la estabilidad del sistema jurídico.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que mediante el Juicio Contencioso Administrativo, la legitimidad de los servidores públicos no es sujeta de control jurisdiccional y tal circunstancia no es inconstitucional, tal y como se desprende de la Tesis 1a. CLXXVIII/2004 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, página 428, cuyo rubro a la letra es el siguiente:

¹³ GARCÍA-TREVIJANO FOS, Op.cit, p. 128.

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL POR EXCLUIR EL ESTUDIO DE LA COMPETENCIA SUBJETIVA EN SU DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD, CUANDO SE DEMUESTRE LA INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO DE QUIEN PROVIENEN.”

De igual manera en la Tesis 1a. CLXXVII/2004 también emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, página 428, que rubro indica:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SU ANULACIÓN POR INCOMPETENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DE QUIEN PROVIENEN, DEBE BASARSE EN LA COMPETENCIA OBJETIVA Y NO EN LA SUBJETIVA.”

En efecto, la garantía de competencia constitucional excluye la legitimidad o competencia de origen de las autoridades, haciendo improcedente el amparo en contra de actos realizados por órganos o funcionarios ilegalmente integrados, nombrados o electos.

3. Competencia objetiva

3.1. Elementos que comprende

La competencia de las autoridades administrativas comprende la materia, territorio, tiempo y grado en los cuales pueden emitir válidamente resoluciones; o bien en sentido contrario podemos afirmar que “la incompetencia se expresa en tres perspectivas:

- 1) Material (*ratione materiae*),
- 2) Territorial (*Ratione loci*),
- 3) Temporal (*ratione temporis*),¹⁴ y

¹⁴ MAURIN, Op. cit., p. 188.

4) Grado.

La competencia material comprende el tipo de actos que puede emitir la autoridad, la territorial se refiere a la circunscripción territorial en el cual puede emitirlo, la temporal implica que sólo se puede pronunciarlos en un determinado tiempo, mientras que la de grado hace referencia a que exclusivamente puede conocer de actos por determinada cuantía o importancia.

3.2. Existencia de la autoridad

La creación del órgano administrativo en el sistema jurídico mexicano puede ser a través de norma constitucional, legislativa o reglamentaria, ya sea de carácter genérico o específico, dicho en otra forma, la creación de las autoridades administrativas puede ser legislativa y/o reglamentaria.

En la mayoría de los casos el legislador únicamente crea en la ley, la autoridad sin especificar las unidades administrativas de las mismas, así como los ámbitos espaciales, territoriales y materiales en los cuales pueden actuar; ya que por técnica legislativa sería excesivo que en la norma legislativa dispusiera todos sus elementos.

Razones por las cuales, el legislador a través de una cláusula habilitante¹⁵ faculta al Ejecutivo para que a través de reglamento, detalle, especifique y distribuya los citados elementos, además de instituir las unidades administrativas de la autoridad, pero dicha creación, distribución, detalles y especificación, está supeditada a que no exceda lo prescrito en la norma legislativa.¹⁶

¹⁵ Ver: **“CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.”** Tesis P. XXI/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, p. 9.

¹⁶ Ver: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LA EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY.”** Jurisprudencia CLII/97, Pleno de la

Veamos un ejemplo, los artículos 1 y 8 fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria disponen la existencia legislativa del Servicio de Administración Tributaria; sin embargo, de la lectura de la citada ley no advertimos la creación y los ámbitos competenciales de las unidades administrativas del Órgano Desconcentrado en comento.

No obstante ello, advertimos con claridad que el legislador habilita, faculta, al Ejecutivo Federal para que en el ejercicio de su facultad reglamentaria expida el reglamento interior en el cual cree y regule las unidades administrativas y sus ámbitos competenciales.

De igual forma, de la lectura al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2005, no advertimos los ámbitos territoriales de todas las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, no obstante el artículo 37 prevén los nombres de las Administraciones de la Servicio de Administración Tributaria, habilitando al Jefe del él, para que a través del Acuerdo que se expedida señale la circunscripción territorial de sus unidades administrativas, o sea, el *“Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de noviembre de 2005.

A nuestro juicio la habilitación del Ejecutivo al Jefe del Servicio de Administración Tributaria no es inconstitucional, por violación a la facultad reglamentaria, pues consideramos que dado la complejidad de los asuntos a cargo de las autoridades administrativas en general, son ellas las que conocen de mejor manera la problemática y la manera de hacerle frente, por esos motivos y en aras de una eficiente y eficaz

Administración Pública, debe estimarse legal el facultamiento otorgado a las propias unidades administrativas para delimitar ciertos ámbitos competenciales, pues la competencia ya está prevista en la ley, y sólo a través del reglamento o el acuerdo se específica.

En síntesis, en el sistema jurídico administrativo federal mexicano la creación de las autoridades administrativas está subordinada a que en norma legislativa se prevea genéricamente la autoridad, y se habilite a la Ejecutivo para que mediante reglamento cree las unidades administrativas de ella, así como distribuya y especifique sus ámbitos competenciales.

3.3. Competencia material (tipicidad del acto administrativo)

¡Sea vuestro mismo mandar un obedecer!
NIETZSCHE, Friedrich. Así habló
Zarathustra

La competencia material se refiere a los actos administrativos que la autoridad administrativa puede emitir, es decir, hace referencia a las facultades y los correlativos actos de autoridad que válidamente puede realizar, lo cual se traduce en la tipicidad del acto administrativo, por ende la autoridad sólo puede realizar o emitir los actos señalados expresamente en la ley, ya que la actividad de la Administración Pública está subordinada a una norma que la legitime.

Así mismo, la competencia material impone limitaciones a la actividad formal de la autoridad al especificar la materia en la cual desarrolla la porción del poder público que tiene asignada.

Verbigracia, el vigente Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria prescribe de manera casuística la competencia material de cada Administración,

así el artículo 25 dispone que la Administración General de Recaudación tiene la facultad para, entre otras, para recaudar directamente las contribuciones y aprovechamientos.

Para finalizar, es conveniente indicar que la competencia material se relaciona de inmediato con el concepto “facultad”, y por ende estimamos correcto que se le denomine de esa forma, porque hace referencia a la materia o sustancia sobre la cual versa la resolución administrativa.

3.4. Competencia territorial

No basta que la autoridad tenga asignada una serie de facultades para realizar determinados actos, sino es necesario delimitar el ámbito territorial en los cuales puede emitirlos, lo cual obedece a la correcta eficiencia y eficacia de la Administración Pública, ya que de no dividir el territorio y asignarles unidades administrativas, la correcta administración no sería posible.

Pero la existencia de una competencia territorio, o dicho en otra forma, la existencia de autoridades a las cuales se le asigna una determinada circunscripción territorial, no es una obligación a cargo de autoridad, y por ende no son inconstitucionales o ilegales las autoridades que no se distribuyan territorialmente, porque ello es en relación a la eficiente Administración Pública; el ejemplo más claro son los Órganos de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública.

Sin embargo, sí existe la competencia territorial de las autoridades administrativas, dicha división se convierte en un derecho de competencia a favor de los gobernados, puesto que la actividad de la autoridad, se ve constreñida a ejercer su competencia material en la circunscripción territorial asignada, y sí no lo hace dichos actos son ilegales por incompetencia territorial.

3.5. Competencia temporal

En el foro y la academia mexicana el uso del concepto de competencia temporal no es generalizado, incluso gran parte de los Juzgadores consideran que no existen.

Con todo, consideramos que el tiempo también es una cuestión de competencia, ya que sí ésta es la mediada del principio de legalidad, el cual señala que las autoridades sólo puede hacer lo que las leyes les permite, y sí éstas disponen que la autoridad puede emitir válidamente actos de autoridad en un determinado plazo, es evidente que tiempo es un criterio competencial.

“La competencia puede ser de muchas clases, ya analizadas, pero quiero destacar en especial: la temporal (...), porque el tiempo es un criterio competencial. Pero hay muchas más, por ejemplo, las Leyes de Presupuesto habilitan a veces durante su vigencia anual a ejercer ciertas potestades, pasada la cual la competencia cesa.”¹⁷

Incluso, la conclusión alcanzada la corroboramos con el hecho de que los actos de molestia en sentido estricto, como se indica en el capítulo segundo, están sujetos para su validez a que su afectación sea temporal.

“La competencia en razón del tiempo, por último, se refiere a los caos en que un órgano tiene determinadas facultades concedidas sólo durante un lapso determinado.”¹⁸

“Los actos administrativos han de adoptarse, normalmente, dentro los plazos fijados por el Ordenamiento.”¹⁹

Cobra aplicación la Tesis I.4o.A.387 A emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la

¹⁷ GARCÍA-TREVIJANO FOS, Op. cit, p. 126.

¹⁸ GORDILLO AGUNTÍN, Op. cit, p. 267.

¹⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, España, 2002, p. 207.

Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, página 1090, cuyo contenido a la letra es el siguiente:

“INCOMPETENCIA. PUEDE ACTUALIZARSE EN RAZÓN DEL TIEMPO TRANSCURRIDO PARA EJERCER UNA FACULTAD.

La competencia se ha calificado tradicionalmente, en razón de territorio, materia, grado y cuantía. Sin embargo, cuando una autoridad tiene un límite temporal impuesto por la norma para ejercitar una facultad, puede hablarse de competencia en razón de tiempo, de manera que si ha transcurrido el indicado para ejercer esa facultad, se está ante un caso de incompetencia (equivalente al acto arbitrario), en términos de lo que establece el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación. (...)”

Para finalizar, la consecuencia a la violación a la competencia temporal es la caducidad (Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Código Fiscal de la Federación) o la prescripción (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), de la facultad, y sí a pesar de ello emite el acto resulta ilegal sin excepción alguna.

3.6. Competencia en razón de grado y cuantía

En último lugar tenemos a la competencia en razón de grado y cuantía, la cual implica que la emisión de específicos actos está encomendada de forma exclusiva a determinadas autoridades, ya sea por el monto del negocio o la importancia del asunto.

“La competencia en razón de grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración...”²⁰

El ejemplo más claro de la competencia en razón de cuantía, está dispuesta en el artículo 19 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente en 2006, el cual dispone que es competencia exclusiva de la Administración General de

²⁰ GORDILLO AGUNTÍN. Op. cit, 279.

Grandes Contribuyentes las personas morales cuyos ingresos para el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta sea superior al monto de 500 millones de pesos.

Estamos en presencia de competencia en razón de cuantía, porque el criterio para determinarla es la cantidad del monto de las contribuciones, ya que de conformidad con el citado reglamento los mismos actos pero por un monto menor, le corresponde a otra Administración.

Así mismo, prevé competencia en razón de grado al disponer que competencia de la Administración en comento, respecto a la importancia de los sujetos y entidades contribuyentes: Federación, Estados de la Federación, Distrito Federal, etc.

Con relación a la de grado tiene como causa la importación o la jerarquía de la autoridad, por ejemplo, en materia de servidores públicos los Titulares de los Órganos Internos de Control o de las Áreas de Responsabilidades no pueden ser sometidos a procedimiento disciplinario por un homólogo o subordinado, sino por su superior jerárquico; en ésta materia también se actualiza el grado al ejercerse por la Secretaría de la Función Pública la facultad de atracción.

En síntesis, la existencia de esta competencia obedece al hecho de que dada la importación o el monto del hecho con base en el cual se va emitir del acto de autoridad.

3.7. Fundamentación

“...,y luego aducían razones legales, artículos y párrafos completos, con tal fluidez de exposición que parecía que los habitantes de la ciudad en edad de votar habían realizado, todos, un curso intensivo sobre leyes electorales, tanto nacionales como extranjeras.”

SARAMAGO, José, Ensayo sobre la lucidez.

Inicialmente, a nuestro juicio el requisito a tratar es de naturaleza formal, porque no lleva consigo temas sustanciales de la competencia: la existencia de la autoridad y/o la facultad para emitir el acto de autoridad; sino la forma en que debe expresarse en él.

Por otra parte, la Jurisprudencia de la cual emanó la obligación de fundar la competencia de la autoridad nace de la sentencia emitida el 17 de junio de 1992 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual resolvió la Contradicción de Tesis 29/90 sustentada entre los criterios del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, cuyo Ministro Ponente fue el Licenciado Carlos de Silva Nava.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostenía los argumentos siguientes:

- 1) La omisión de la autoridad de señalar expresamente los artículos que le facultan para emitir el acto de autoridad, no implica violación a la garantía de fundamentación,
- 2) Las facultades de la autoridad están previstas en una norma publicada en el Diario Oficial de la Federación, y en tal virtud no es necesario que se invoquen en forma expresa en la resolución impugnada,
- 3) La garantía formal de fundamentación no es extensiva a la competencia de los órganos públicos,

- 4) La garantía de competencia no deriva de su señalamiento en el acto de autoridad, sino de la norma jurídica que prevé las facultades para su emisión,
- 5) La garantía formal de fundamentación y motivación, se refiere a la causa legal del procedimiento, es decir, al contenido del acto: hechos y preceptos determinantes de la decisión administrativa,
- 6) No hay violación a la garantía de competencia, sí está prevista en una norma jurídica idónea publicada en el Diario Oficial de la Federación o, en su caso, en la Gaceta Oficial de difusión,
- 7) El criterio alcanzado no coloca al particular en estado de indefensión, pues basta que en el Juicio de Amparo manifieste su incertidumbre respecto a la incompetencia de la autoridad, para que el Órgano Jurisdiccional proceda a su análisis,
- 8) Sí bien no existe obligación de fundamentar la competencia en el acto autoridad, ello no exime a la emisora o a la unidad jurídica encargada de su defensa, justificarla en el juicio, por ser controvertida por el quejoso, y
- 9) Finalmente, no comparte el criterio expuesto en la Jurisprudencia emitida por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, que al rubro indica: **“COMPETENCIA. NECESIDAD DE FUNDARLA. EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE MOLESTIA.”**.

En cambio, el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito sostenía los planteamientos siguientes:

- 1) El artículo 16 constitucional prescribe que los actos de autoridad deben ser emitidos por autoridades competentes cumpliendo las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica,
- 2) De lo anterior se infiere, que todo acto de autoridad debe ser emitido por autoridad competente que exprese el dispositivo, acuerdo o decreto que la prevea,
- 3) Ya que de no ser así, se colocaría al gobernado en estado de indefensión para examinar si la actuación de la autoridad, está en su ámbito competencial respectivo, y
- 4) Que el criterio se encuentra expresado en el precedente emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al

rubro indica: **“COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN.”**, así como la Tesis cuyo rubor es: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. NO SE CONSIDERAN SATISFECHAS CUANDO DEL PROPIO ACTO SE ADVIERTE QUE NO SE CITA EL ACUERDO QUE OTORGA FACULTADES A LA AUTORIDAD PARA DICTARLO.”**

Naturalmente, el punto de contradicción es: ¿las autoridades administrativas deben fundar su competencia para emitir el acto, porque el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo impone?

Los Ministros integrantes de la Segunda Sala de la anterior integración de la Corte resolvieron que debe prevalecer el criterio sostenido por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, por las consideraciones jurídicas siguientes:

- 1) Con base en una interpretación literal y armónica de las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, se infiere que los actos de autoridad, deben ser emitidos por autoridad competente cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica,
- 2) Por consiguiente, todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por la autoridad competente para ello, con la expresión de los artículos que dispongan su competencia, como parte de las formalidades esenciales del procedimiento,
- 3) Puesto que sostener lo contrario, impediría al gobernado constatar si en efecto, la autoridad tiene competencia para ello, y por tanto se le colocaría en estado de indefensión, y
- 4) Sin que sea óbice, el argumento en el sentido que basta la manifestación de incertidumbre del quejoso, respecto a la incompetencia, pues en los Juicios de Amparo el acto debe analizarse tal como fue emitido por la autoridad responsable, sin que pueda mejorarse; máxime que la incertidumbre de la competencia no fundada, provocaría la interposición de Juicios de Amparo innecesarios, ya que bastaría que en los informes justificados se expresaran dichos fundamentos.

Por esos argumentos jurídicos nace la Jurisprudencia P./J. 10/94, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 77, Mayo de 1994, página 12, cuyo contenido a la letra es el siguiente:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria. (...)”

La finalidad de la fundamentación de la competencia en el propio de acto de autoridad se basa en la certidumbre que debe darse al gobernado para que pueda constatarla; lo cual lo consideramos excesivo e injustificado, pues basta para la impugnación de dichos fundamentos para que la autoridad los haga valer en el informe justificado o en la contestación de la demanda.

En segundo lugar, la Jurisprudencia en la cual se determinó el deber de *fundar pormenorizadamente* la competencia de la autoridad emanó de la sentencia emitida el 26 de octubre de 2002 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual resolvió la Contradicción de Tesis 94/2000-SS, donde contendieron los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito,

así como el Primer y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito; cuyo Ministro Ponente fue el Licenciado Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el Recurso de Revisión Fiscal (sic) R.F. 2/2000, sostienen medularmente lo siguiente:

- 1) Consideran ajustada a derecho la sentencia de la Segunda Sala Regional del Golfo Centro del Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual determinó que es violado el requisito de la fundamentación debida, prescrita en el artículo 38 fracción III del Código Fiscal de la Federación, al omitirse precisar en la resolución administrativa el artículo, fracción, inciso o subinciso aplicable del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- 2) Del análisis de la resolución impugnada en el juicio natural, se advierte que la autoridad emisora omitió señalar el fundamento legal *preciso* que disponga su competencia material para emitirla,
- 3) Que la cita genérica del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es insuficiente para considerar fundada la competencia territorial de la autoridad emisora, y
- 4) No comparten los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que al rubro indican: **“FACULTADES DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU EJERCICIO. LA INVOCACIÓN DEL ACUERDO ES SUFICIENTE PARA FUNDAMENTAR SU COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO”, y “COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACIÓN DE LA”**

En cambio, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en las ejecutorias que resuelven los Juicios de Amparo Directos 1271/92, 291/92 y 1141/92, Recurso de Revisión en el Juicio de Amparo 2881/92, y Recurso de Revisión Fiscal (sic) 571/92, afirman esencialmente lo siguiente:

- 1) Son cuestiones diversas la incompetencia del funcionario (sic) que dicta la resolución administrativa, y otra la fundamentación de su competencia,
- 2) La falta de invocación del artículo, que disponga expresamente la facultad de la autoridad para emitir el acto de autoridad no es violatoria del artículo 16 constitucional,
- 3) El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone únicamente la obligación de fundamentar y motivar la causa legal del procedimiento, mas no exige fundamentar la competencia de la autoridad emisora o ejecutora, en su caso,
- 4) Por ende basta que la autoridad sea competente, y que dicha competencia se encuentre prescrita en normas jurídicas publicadas legalmente, para que se satisfagan los requisitos constitucionales,
- 5) Así, es inexacto sostener que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, suplan la deficiencia de la queja a la autoridad al fundar su competencia, sí analizan las disposiciones legales que la prevé, ello a pesar de su omisión de fundamentación en el propio acto impugnado, y
- 6) Las autoridades administrativas no tienen la obligación de expresar en el acto de autoridad los preceptos legales que dispongan su competencia para emitirlo.

En esta tesitura, los Magistrados que integraban el Cuatro Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los Recursos de Revisión Fiscal 1754/95 y 114/96, vertieron las consideraciones jurídicas siguientes:

- 1) Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación sí resuelven que es necesario la fundamentación pormenorizada de la competencia territorial de la autoridad para emitir la resolución impugnada, se extralimitan en las exigencias de fundamentación en el propio acto impugnado,
- 2) La fundamentación y motivación de los actos de autoridad se satisface sí se expresa a través de escrito por autoridad competente, cuya competencia está prevista en normas jurídicas publicadas debidamente en el Diario Oficial de la Federación o la Gaceta Oficial para su difusión, y

- 3) Que en las resoluciones fiscales no es posible exigir la fundamentación pormenorizada de la competencia territorial, pues el Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sólo cuenta con un artículo, por ende basta la invocación del citada artículo, para estimarse que el gobernado estuvo en aptitud de conocer sí la autoridad emisora es competente.

El punto de contradicción radica en sí las garantías de fundamentación y competencia previstas en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conceden a los gobernados el derecho público subjetivo consistente en la fundamentación pormenorizada de la competencia de la autoridad administrativa, mediante la expresión de los artículos, fracciones, incisos y subincisos.

Así pues, los Ministros concluyen medularmente lo siguiente:

- 1) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado en Jurisprudencia, la obligación de la autoridad administrativa de fundar su competencia para emitir el acto de autoridad,
- 2) Sí la autoridad administrativa debe fundar su competencia, por tanto no basta la cita global del ordenamiento que se la confiere, sino que es necesario citar el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación,
- 3) La garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 constitucional lleva implícita la idea de *exactitud y precisión* en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de autoridad,
- 4) Que atendiendo al valor jurídicamente protegido por el referido artículo, consistente en la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de molestia, es necesario asegurar la prerrogativa defensiva a los gobernados ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios,
- 5) Sostener lo contrario, esto es, eximir a la autoridad del deber de fundar con precisión su competencia, se privaría al afectado de un

elemento que pudiera resultar esencial para impugnarla adecuadamente,

- 6) Por tales razones, la invocación de un ordenamiento jurídico en forma global es insuficiente para estimar fundada suficientemente la competencia, ya que de no ser así se colocaría en estado de indefensión al gobernado, pues desconocería cual de todas las disposiciones es la que específicamente resulta aplicable, y
- 7) Sí las normas jurídicas que prevén la competencia por razón de materia, grado y territorio es compleja, debe precisarse con claridad y detalle el apartado, fracción o fracciones, incisos y subincisos relativos.

De ahí que, fue emitida la Jurisprudencia 2a./J. 57/2001 publicada en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Noviembre de 2001, página 31:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de Jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: **"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."**, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser

así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica. (...)"

El punto esencial del criterio en estudio, consiste en que debe darse todos elementos al gobernado, para que constante sí en efecto la autoridad emisora o ejecutoria, en su caso, tiene competencia para emitir el acto de autoridad o resolución administrativa, que le dirige, y en caso de no, impugnarlos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Juzgado de Distrito correspondiente.

Aunque los Ministros no lo expresan en la ejecutoria, podemos afirmar que otra cuestión que sustenta el criterio es el desconocimiento de cuestiones jurídicas por parte de los gobernados, pues sí carecen de formación jurídica o asesoría legal, estarían imposibilitados de comprobar si la resolución la emitió autoridad competente, y en tal virtud les deben dar todos los elementos para que lo haga.

Además y sin duda, el criterio Jurisprudencial analizado se refiere a los artículos divididos en apartados, fracciones, incisos o subincisos, pero ¿qué sucede con los preceptos que sólo disponen párrafos?, ¿cómo debe fundarse la competencia en esos supuestos?

Tales cuestionamientos son la materia de la Contradicción de Tesis 115/2005, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Ministro Ponente fue el Licenciado Genaro David Góngora Pimentel, en la cual contendieron los criterios emitidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Tercer Circuito, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

En primer lugar, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Tercer Circuito, postulaba en esencia lo siguiente:

- 1) Que es incorrecta la determinación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de considerar fundada insuficientemente la competencia de la emisora, con la mención del artículo 159 del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues no se divide en apartados, fracciones, incisos o subincisos,
- 2) Luego, basta que en los actos impugnados se precise la delegación o subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el artículo 159 del Reglamento de Organización Interna del referido Instituto, para estimar fundada correctamente la competencia territorial de la emisora,
- 3) Ya que la Jurisprudencia de la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habla de apartados, fracciones, incisos o subincisos, mas no de párrafos,
- 4) Así, exigir la cita del párrafo específico del artículo 159 en cita, sin la existencia de mandato legal o Jurisprudencia, generaría un caos administrativo, dado el sin número de párrafos que prescribe, y
- 5) Pues, es irrelevante que el artículo 159 en cita disponga una multitud de párrafos, ya que lo importante es que en dicho precepto aparezca la circunscripción territorial de la autoridad emisora.

Por contra, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito emitió los razonamientos siguientes:

- 1) Que para completar la fundamentación debida de la competencia de la autoridad, es necesario que se relacione el Acuerdo que señala el nombre, sede y circunscripción territorial del Servicio de Administración Tributaria, con la parte que prevea expresamente su competencia territorial,
- 2) Máxime que el artículo segundo primer párrafo del citado acuerdo, no señala el nombre de la autoridad emisora, sino que se mencionan los diversos lugares en que se dividió el territorial nacional, para el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales,

- 3) De ahí que, no bastaba con citar en la orden de verificación el párrafo segundo del artículo segundo del Acuerdo de referencia, sino que es menester invocar también la parte que disponga el nombre de la autoridad, su sede y circunscripción territorial, y
- 4) Por esos motivos, emitió la Jurisprudencia que al rubro indica:

“COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE FUNDAMENTACIÓN, ES NECESARIO QUE EN EL MANDAMIENTO ESCRITO SE PRECISE LA PARTE DEL PÁRRAFO DEL PRECEPTO QUE PREVÉ EL TERRITORIO DENTRO DEL CUAL AQUÉLLAS PUEDAN EJERCER SUS FACULTADES.”

De igual forma, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, sostuvo en esencia lo siguiente:

- 1) El artículo segundo del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria se compone de una gran cantidad de párrafos, tantos como Administraciones Locales existentes en la República Mexicana, es decir, incluye la circunscripción territorial de cada una,
- 2) Por tal causa, estima correcto lo resuelto por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el sentido de que en ése segundo párrafo no se contempla la competencia territorial de las autoridades emisoras del Servicio de Administración Tributaria, y
- 3) En consecuencia, la resolución que sólo se invoque dicho párrafo, está infundada indebidamente por lo que hace la competencia territorial.

Desde luego, el punto de contradicción radica en si la competencia territorial de la autoridad se cumple con la garantía de fundamentación con la sola invocación del reglamento o acuerdo que establece su circunscripción territorial, cuando dicha norma jurídica no está dividida en apartados, fracciones, inciso y/o subincisos; o si es necesario,

por el contrario, citar con precisión el artículo y párrafo en que se ubique la competencia territorial, a fin de identificar con exactitud la parte de la norma que la prevé.

Los Ministros concluyeron medularmente lo siguiente:

- 1) Con base en una interpretación armónica de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, prescritas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que en todo acto de molestia o privativo debe fundarse la competencia de la autoridad,
- 2) Que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado en Jurisprudencia firme, la obligación de fundar pormenorizadamente en el mismo acto la competencia de la autoridad, ya que la idea de precisión está implícita en la garantía de legalidad,
- 3) Del análisis del artículo 159 del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como del Artículo segundo del Acuerdo por el que señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, se advierte que no se subdividen en apartados, fracciones, inciso o subincisos, sino que contienen una serie de párrafos independientes, que prevén la competencia territorial de todas la unidades administrativas en el territorio nacional,
- 4) Sin embargo, dicha circunstancia no impide ni exime a las autoridades administrativa a no fundar pormenorizadamente su competencia territorial, es decir, la **deficiente técnica legislativa** con la que están redactadas dichas normas, no las exime de la obligación de fundar con precisión su competencia territorial, y en tal virtud estamos en presencia de **“normas complejas”**, y
- 5) Por consiguiente, la autoridad al fundar su competencia debe llegar al extremo de transcribir la parte correspondiente de la norma (artículo 159 o el “Acuerdo del SAT”), que la prescriba, ello para dar claridad, certeza y precisión al ejercicio de sus facultades, ya que sostener lo contrario colocaría en estado de indefensión al gobernado, pues al tratar de averiguar si la emisora es competente se encontraría con un cúmulo de párrafos, sin saber con precisión cual es el aplicable al caso concreto.

Con base en estos razonamientos fue emitida la Jurisprudencia 2a./J. 115/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 310, cuyo contenido a la letra es el siguiente:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo dispuesto en la tesis de Jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "**COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.**", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para

actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.(...)"

No existe duda, los criterios en comento se basan medularmente en que la obligación de fundar pormenorizadamente la competencia de la autoridad en el mismo acto de autoridad, viene implícita en las garantías de legalidad prescritas en los artículos 14 y 16 constitucionales; ya que si bien de su interpretación literal sólo se colige respecto a la causa legal del procedimiento; también lo es que atendiendo a la finalidad de seguridad jurídica debe entenderse al aspecto descrito.

La finalidad consiste en que se de oportunidad a los gobernados de revisar si los fundamentos expuestos en el acto de autoridad son suficientes y idóneos para autorizar a la emisora o ejecutora, en su caso, para emitirlo y así controvertirlo en juicio.

Por tales motivos, la idea de exactitud viene implícita también en el principio de legalidad, pues sí el objetivo consiste en la comprobación de la competencia, es evidente que deben darse todos los elementos al gobernado para que lo haga, constatación que sólo puede hacerse si la autoridad fundamenta su competencia pormenorizadamente, a través de la expresión de los apartados, fracciones, incisos y/o subincisos en su caso.

Para terminar, si la norma que disponga la competencia de la autoridad es *compleja*: exprese párrafos, la autoridad debe transcribir la parte correspondiente en el propio de acto de autoridad, y no realizar su sólo mención.

Se dice que son *normas complejas* en consideración de que prevén la competencia de todas unidades de una autoridad en el país, así son preceptos que abarcan numerosas páginas, lo cual hace su comprobación difícil por gobernados no especializados en materia jurídica; los ejemplos más claros son el artículo 159 del Reglamento de

Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Acuerdo por el que se señala el nombres, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.

Respecto a la interpretación del ahora llamando Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenemos que en un principio sostuvo que no era necesario fundar la competencia en el acto de autoridad, si ella derivaba de una norma publicada en el Diario Oficial de la Federación, tal y como se advierte en la Jurisprudencia II-J-76 que rubro indicaba: **“COMPETENCIA. NO ES NECESARIA FUNDARLA NI MOTIVARLA CUANDO SE DERIVA DE UN ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL.”**, pero el Pleno de su Sala Superior mediante el Acuerdo G/97/90, para adaptarse a los criterios de los Tribunales Federales: **“COMPETENCIA. ES NECESARIO FUNDARLA EN TEXTO MISMO DEL ACTO”**.²¹

4. Suplencia y delegación de facultades

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española en su 22º ed., señala que delegación es acción o efecto delegar, y ésta significa *dar a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o para conferirle su representación*”.

La definición gramatical es correcta en cuanto a la esencia de la institución jurídica en estudio, ya que efectivamente la delegación de facultades implica su transmisión a otra autoridad, por tanto efectuamos algunas precisiones derivadas de las prácticas legislativa y judicial mexicana.

²¹ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. *Jurisprudencia 1937-1998*, Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1999, p. 90.

Para lograr tal fin, es necesario analizar su reglamentación jurídica y en este sentido tenemos que los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prescriben que las competencias o facultades asignadas a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos Federales pueden ser transmitidas a los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo.

De ahí que, la primera característica de la delegación de facultades en el sistema administrativo federal mexicano sea su transferencia a autoridades subordinadas, es decir, la transmisión o delegación sólo puede hacerse entre autoridades unidades por una relación de subordinación, de donde se sigue que no puede delegarse entre autoridades que no estén en dicha situación, por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública no puede delegar su facultad para iniciar, substanciar y resolver el procedimiento administrativo disciplinario, a las Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

La segunda característica de la delegación consiste en su transmisión parcial, por tal motivo diferimos de la definición gramatical, pues la autoridad a la que se delega la facultad la ejerce por sí y ante sí, y no actúa en representación de la autoridad que la delega, por ende la resolución administrativa emitida con base en delegación se imputa a la emisora y no a la autoridad que le corresponde originariamente la facultad, por ese motivo para efectos de juicio y responsabilidades, se considera servidor público al que se emitió el acto de autoridad.

La tercera característica es que en principio pueden delegarse todas las facultades a los servidores públicos señalados en los artículos 14 y 15 transcritos a saber: Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina,

sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo; salvo que por sí alguna disposición legal la facultad o competencia sólo pueda ser ejercida por la autoridad originaria; por ejemplo, el artículo 4 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente en 2005, dispone que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria no puede delegar la facultad, entre otras, de presidir la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

Así, en la práctica administrativa federal mexicana, las autoridades realizan la delegación de facultades a través de acuerdos denominados “delegatorios”, verbigracia, el del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial emitió el: *“Acuerdo que delega facultades en los directores generales adjuntos, coordinador, directores divisionales, titulares de las oficinas regionales, subdirectores divisionales, coordinadores departamentales y otros subalternos”*, o el *“Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar tramites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la ley general de población y su reglamento, en favor del subsecretario de población y de servicios migratorios y del comisionado del instituto nacional de migración.”*

La cuarta característica es la necesidad de la existencia jurídica de la autoridad a la cual se le delega la facultad, porque el artículo 16 en cita dispone expresamente que sólo puede delegarse a las autoridades señaladas en los artículos 14 y 15, donde las encontramos enunciadas de manera enunciativa, incluso indica en: *“los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo”*.

Entonces, sí la autoridad delega ciertas facultades a otra no prevista en el reglamento interior respectivo, es ilegal, ya que una autoridad inexistente carece de imperio para emitir resoluciones administrativas.

Es decir, la delegación sólo puede realizarse en las autoridades indicadas en los artículos 14 y 15 en estudio, o bien las señaladas en el Reglamento Interior, y en caso de efectuarla a un órgano administrativo que no cumpla con dichos requisitos, no opera la delegación y el acto emitido en esas circunstancias jurídicas resulta ilegal y en consecuencia nulo.

Por lo tanto, en el sistema jurídico administrativo federal mexicano la competencia material o facultades, son delegables parcialmente pero cumpliendo con los requisitos prescritos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y sintetizados.

Para finalizar, la suplencia se diferencia de la delegación en que en la primera no existe transmisión de competencia, sino es una especie de representación en casos de ausencia del servidor público que le corresponde el ejercicio de la facultad, así el acto lo suscribe en nombre de otra autoridad, pero es imputado a la autoridad suplida, por ficción legal se considera que la resolución administrativa la emite la autoridad suplida; por lo tanto para efectos de juicio ella es la autoridad emisora, y no la suplente; un ejemplo de suplencia está prescrito en el artículo 8 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

En síntesis, la delegación de facultades implica la transmisión de la facultad y por ello es la autoridad emisora para todos los efectos legales, mientras que la suplencia no implica transmisión sino una especie de representación, en la cual para los efectos legales correspondientes el acto es imputado a la autoridad suplida.

Corroborar el criterio alcanzado el Precedente V-P-1aS-90, emitido por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

publicada en al Revista de ese Órgano Jurisdiccional, Quinta Época, Año II, No. 20, Agosto 2002, página 56, cuyo contenido es el siguiente:

“SUPLENCIA POR AUSENCIA Y DELEGACIÓN DE FACULTADES, CONSTITUYEN CONCEPTOS DIFERENTES Y, POR ENDE, NO TIENEN LAS MISMAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. La suplencia tiene como propósito que las funciones de los órganos gubernamentales no se vean afectadas por la ausencia del funcionario a quien la ley le otorga la facultad; de tal suerte que cuando un funcionario actúa en ausencia de otro, no invade la esfera de atribuciones del titular de la facultad, ya que únicamente lo sustituye en su ausencia, pues actuando a nombre del titular de la facultad no existe transmisión alguna de atribuciones por parte del titular de la misma a favor de un funcionario diverso. En cambio, cuando una autoridad actúa en uso de facultades delegadas, lo hace en nombre propio con la atribución que le fue conferida por el titular en el acuerdo correspondiente, y no en sustitución de la autoridad que realizó la delegación. En tal virtud, debe concluirse que tratándose de la suplencia por ausencia, formalmente el acto se atribuye al titular y no a quien lo suscribe, en razón de que cuando un funcionario actúa sustituyendo al titular de las facultades como consecuencia de su ausencia, se entiende que no actúa en nombre propio sino en el de la autoridad que sustituye. Por ello, es al sustituido a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos que se cuestionan, por ser el autor de la emisión de los actos y no de quien los firmó en suplencia por ausencia. (10) (...)”

5. Causas de nulidad

“... el tiempo de las batallas ganadas con la ayuda de dios ya ha pasado”

SARAMAGO, José. Ensayo sobre la lucidez.

Como reseña histórica, tenemos que el artículo 56 inciso a) de la Ley de Justicia Fiscal²², disponía literalmente lo siguiente:

²² TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 1936-2005*, Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2005, p. 56.

“Artículo 56. Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

a) Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado o que haya tramitado el procedimiento impugnado.
(...)”

Ahora bien, el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prescribe lo siguiente:

“Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
(...)

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.”

De la interpretación literal y armónica del contenido del artículo que precede, deducimos que el juzgamiento de la competencia en el proceso administrativo federal, incluye a la autoridad que haya emitido la resolución impugnada, así como la que ordenó o substanció el procedimiento administrativo del cual emanó.

Encima, colegimos que por tratarse de una cuestión de orden público, las Salas deben estudiarla de oficio; previsión que el legislador mexicano tomó del sistema francés: “pues la incompetencia es una legalidad externa de carácter de orden público sin excepción,”²³ un punto controversia es el siguiente ¿el análisis oficioso incluye también su

²³ MAURIN, Op. cit, p. 187.

fundamentación?, a nuestro juicio no, porque la interpretación de la norma es en el sentido de la competencia en su aspecto substancial, es decir, a la existencia de la autoridad y la facultad para emitir actos en determinados ámbitos materiales, territoriales, temporales y grado, mas no abarca su aspecto formal.

Por otra parte, en nuestro contencioso administrativo federal las violaciones de competencia tanto formales y materiales, generan nulidad lisa y llana sin excepción alguna; así la diferencia radica en la validez o ilegalidad de la repetición de la resolución administrativa; puntos cuya interpretación judicial es materia del presente apartado.

No obstante, dicha sanción no es generalizada en otros procesos administrativos, por ejemplo el Español, en el cual no todas las incompetencia causan la nulidad lisa y llana (nulidad de pleno derecho en su terminología), sino también nulidad para efectos (anulabilidad); “valga de momento decir que no todas de competencia dan lugar a supuestos inversos de incompetencia como vicio radical del acto, ya que distinguiremos, plegándonos al Derecho positivo, entre la incompetencia absoluta y la relativa”.²⁴

En ese sentido, “la incompetencia constituye un vicio esencial del acto administrativo determinante de invalidez; pero no siempre de nulidad de pleno derecho”²⁵

Una vez precisado lo anterior, procedemos al análisis de los criterios judiciales en este tema, y comenzamos con el relativo a si en el momento de emitirse la sentencia definitiva en el proceso administrativo federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede o no estudiar los fundamentos no expresados en la resolución impugnada, de los cuales deriva la competencia de la autoridad.

²⁴ GARCÍA-TREVIJANO FOS, Op. cit, p. 124.

²⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Op. cit, p. 245.

Así, en la Contradicción de Tesis 94/2000-SS además de resolverse que en el acto de molestia, debe fundarse pormenorizadamente la competencia de la emisora, se decidió lo siguiente:

Primero, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito sostuvo medularmente lo siguiente:

- 1) Es incorrecto que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), violen lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, por no corregir la cita del artículo no invocado en la resolución impugnada, del cual se desprende la competencia de la autoridad emisora,
- 2) La facultad prescrita en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, se refiere al contenido de la demanda para resolver la cuestión planteada efectivamente; empero, no puede interpretarse en el sentido de que la Salas del Tribunal Fiscal de la Federación puedan cambiar los fundamentos citados en el acto administrativo enjuiciado, y
- 3) Pues con ello ellas se sustituirían ilegalmente en las facultades propias de la autoridad administrativa, con demérito de la imparcialidad judicial prescrita en el artículo 17 constitucional.

En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito sostuvo esencialmente que si el artículo que prescribe la competencia de la autoridad, no fue invocado por la autoridad, no es válido que la Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, mejoren su fundamentación al emitir la sentencia definitiva, ya que le corresponde a la autoridad fundar adecuada y suficientemente sus actos y no al Órgano Jurisdiccional; es decir, no es válido que la Salas mejoren la fundamentación del acto impugnada.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito expuso medularmente los razonamientos siguientes:

- 1) Que sólo es necesario que la autoridad emisora sea competente, y que se encuentre prescrita en disposiciones legales publicadas debidamente en el Diario Oficial de la Federación o la Gaceta correspondiente, para tener por satisfecho el requisito señalado en el artículo 16 constitucional,
- 2) Por tanto, es inexacto sostener que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, suplan la deficiencia de la queja a las autoridades demandada, al analizar los preceptos no invocados en la resolución impugnada, máxime que la autoridad emisora no estaba obligada a expresarlos, y
- 3) En otros términos, sí la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, cita el precepto jurídico que le otorga competencia a la autoridad emisora, no está supliendo la deficiencia de la autoridad al fundar su competencia, porque está publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Lógicamente, el punto de contradicción radica en que si el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación faculta a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a subsanar la omisión en que ocurrió la autoridad emisora, en la cita de los artículos, fracciones, incisos o subincisos que dispongan su competencia.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación parte de que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, basa su criterio en una interpretación extensiva del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, ya que amplía su contenido y considera que su aplicación sí es factible respecto a una situación no regulada, esto es, lo aplica no sólo a la demanda; sino al contenido de la resolución impugnada.

Criterio que no comparten los Ministros, al señalar que dicho método interpretativo exclusivamente aplica cuando el contenido de la norma es confuso, oscuro o incompleto; sin embargo, cuando el texto de la norma jurídica es claro, no es válido bajo el pretexto de penetrar su espíritu modificar su contenido.

En tales consideraciones, la facultad dispuesta en el multicitado artículo 237 opera únicamente para el análisis de la demanda al momento de la emisión de la sentencia definitiva, pues ella se refiera a que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa analicen la demanda atendiendo “*a lo que se quiso decir en ello y no a lo que aparentemente se dijo*”, lo cual no implica alteración de los hechos, modificación de los conceptos de impugnación, perfeccionamiento de los motivos de ilegalidad, ni suplir la deficiencia de la queja.²⁶

Así, los Ministros concluyeron que la interpretación literal del artículo de referencia es suficiente para determinar su sentido, por tanto la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para corregir la cita de los preceptos que consideren violados por el demandante no abarcan los omitidos en la resolución traída a juicio; máxime que el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación preceptúa el principio de invariabilidad, el cual ordena que en el proceso administrativo federal, al igual que en el Juicio de Amparo, no puede mejorarse la fundamentación y motivación de la resolución controvertida por el accionante,²⁷ por esos motivos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no está facultado para modificar los fundamentos del acto administrativo revisado, ni analizar los no invocados.

²⁶ En ese sentido el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ya se había pronunciado con anterioridad, ver: “**SUPLENCIA DE LA QUEJA. NO SE INCURRE EN ELLA CUANDO SE EXAMINAN CONCEPTOS IMPLICITOS DE LA DEMANDA**”, Jurisprudencia II-J-293, Revista de éste Órgano Jurisdiccional, Año VIII, No. 88, Abril 1987, p. 804.

²⁷ Ver: “**TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INVARIABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS ANTE EL**” Jurisprudencia I.2o.A. J/4, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 1995, p. 482.

De ahí nació la Jurisprudencia 2a./J. 58/2001 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Noviembre de 2001, página 35, en la cual se indica lo siguiente:

“JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. De la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, relativo a que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al dictar el fallo que conforme a derecho proceda en los juicios de nulidad "... podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados ...", se desprende que esta facultad únicamente es posible ejercerla cuando se analiza el escrito inicial de demanda, pero no respecto de otros recursos mediante los cuales la autoridad demandada en el juicio de nulidad procurara mejorar la fundamentación del acto impugnado, de manera que el propósito esencial del precepto de mérito, se encuentra encaminado a cumplir con el mandato constitucional de impartir justicia pronta, imparcial y completa, derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a favor de los gobernados, exclusivamente, mas no de sujetos diversos. Lo anterior se robustece si se toma en consideración la interpretación sistemática de los artículos 215 y 237 del código citado, toda vez que las Salas Fiscales en el momento de dictar la sentencia respectiva, no pueden modificar los fundamentos del acto impugnado, con motivo de lo aducido dentro del juicio anulatorio por la autoridad demandada, en razón de lo cual tampoco pueden expresar el fundamento omitido por la autoridad ni corregir el que hubiera expresado. (...)"

De lo anterior, advertimos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al momento de dictar la sentencia definitiva no puede mejorar la fundamentación de la competencia en la resolución administrativa acto de autoridad, con el pretexto de analizar la cuestión planteada efectivamente; ya que en cumplimiento al principio de invariabilidad prescrito en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, vigente al momento de dilucidarse la contradicción, no se puede mejorar ni cambiar los fundamentos de la resolución impugnada, por tal motivo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe analizar la fundamentación tal y como fue expresada, no

obstante que la competencia derive de normas publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, consideramos que es demasiado claro que la incompetencia material de la autoridad, su inexistencia o la falta de facultad para emitir el acto administrativo en determinados ámbitos materiales, territoriales, grado o temporales, generan nulidad lisa y llana.

Pues, el acto administrativo está viciado o lesionado de manera fatal y por ende insubsanable y no puede darse efectos al acto, pero ello no impide que la autoridad competente lo emita²⁸, porque la nulidad es con relación a la incompetente.

Así, por la claridad del tipo de nulidad que genera la incompetencia de la autoridad, consideramos que no es necesario realizar mayores comentarios; sin embargo, la cuestión controvertida es el tipo de nulidad que genera la ausencia o insuficiente fundamentación de la competencia.

Tal cuestionamiento es la materia de la Contradicción de Tesis 92/2000-SS, en la cual contendieron los criterios del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la cual fue resuelta en la sesión del 17 de octubre de 2001, cuyo Ministro Ponente fue el Licenciado Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

En segundo lugar, tenemos que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, esgrimió los razonamientos siguientes:

²⁸ Ver: “NULIDAD LISA Y LLANA POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO IMPIDE QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA EMITIR UN ACTO NUEVO SOBRE EL MISMO ASUNTO.” Tesis I.4o.A.503 A, Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, p. 1506.

- 1) La ausencia de fundamentación y motivación del acto administrativo impugnado es una violación de carácter formal, que tiene como consecuencia su nulidad para efectos, mas no lisa y llana,
- 2) La nulidad para efectos deriva del artículo 238 fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación (ahora 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo),
- 3) Por tanto, sí se concluye que la resolución impugnada es ilegal por ausencia de fundamentación de la competencia, es evidente que debe declararse su nulidad para el efecto de que la autoridad emita otra en la cual subsane dicha omisión, y
- 4) En tales consideraciones, no comparte el criterio que al rubro indica: **“COMPETENCIA, FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE LA. PROCEDE DECRETAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO COMBATIDO SIN PERJUICIO DE QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA EMITIR NUEVA RESOLUCIÓN.”**.

En tercer lugar, la postura jurídica del Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito no tiene relación con teme tratado en la contracción que nos ocupa.

En cuarto lugar, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito planteó los criterios jurídicos siguientes:

- 1) Es incorrecta la afirmación en el sentido que la ausencia de fundamentación de la competencia genera nulidad para efectos, pues dicho vicio no permite que se subsane ineludiblemente,
- 2) La ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa puede ocasionar dos supuestos a saber: que la autoridad sea legalmente competente para emitir el acto y sólo omitió invocar con precisión el artículo, apartado, fracción, inciso o subinciso correspondientes, o que la autoridad no haya citado el precepto legal que le otorgue competencia para emitir el acto, porque no existe tal dispositivo, y
- 3) Por lo tanto, no en todos los casos es posible que la emisora pueda válidamente emitir una nueva resolución, ya que no es dable obligar a una autoridad administrativa incompetente a emitir un acto, que desde luego es ilegal, así mismo tampoco se le puede impedir, sí es competente a emitir otro acto de autoridad.

Desde luego que sí, el punto de contradicción consiste en si la ausencia o insuficiente fundamentación de la competencia de la autoridad, causa nulidad para efecto o lisa llana, ya que los Tribunales coinciden que es vicio formal.

Por su parte, los Ministros vertieron los razonamientos siguientes:

- 1) La posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, decreta la nulidad de la resolución impugnada, de forma lisa y llana o para efectos, está vinculada a su jurisdicción híbrida, contencioso de anulación y de plenitud de jurisdicción,
- 2) Que existen supuestos en los cuales la nulidad lisa y llana de la resolución enjuiciada, es insuficiente para colmar las pretensiones del actor (por ejemplo pensiones civiles), por ello el Código Fiscal de la Federación prevé que al declararse la nulidad para efecto debe precisar la manera en que debe actuar la autoridad,
- 3) En consecuencia, la sanción al supuesto preceptuado en el artículo 238 fracción II del Código Fiscal de la Federación, depende del tipo de jurisdicción que ejerce la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual está determinada por la naturaleza jurídica de la resolución enjuiciada,
- 4) Por otra parte, la falta de facultades, incompetencia, supone la nulidad del acto administrativo, al provenir de un ente que no está facultado por una norma preexistente para crear o modificar situaciones jurídicas,
- 5) Lo cual apunta hacia a la conclusión de que la falta de fundamentación de la competencia de la autoridad, que emite la resolución impugnada en el proceso administrativo federal, incide directamente en su validez,
- 6) Así, la omisión en la cita del o de los preceptos que facultan al órgano público para emitir determinado acto impiden al juzgador para pronunciarse respecto a los efectos jurídicos del acto, obligando a declarar su nulidad de manera lisa y llana,
- 7) Es decir, si bien la ausencia o insuficiente fundamentación de la competencia es un vicio formal, que encuadra en el artículo 51 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe declararse la nulidad lisa y llana del acto administrativo, porque dicha violación formal no resulta, **por regla general**, subsanable,

- 8) Ya que sostener lo contrario podría ocasionar que se obligará a una autoridad incompetente a emitir una nueva resolución que evidentemente es ilegal, y con ello provocaría una violación a las garantías de impartición de justicia, prescritas en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero tampoco puede impedirse si en efecto es competente, a que emita otra subsanando dicha omisión formal, y
- 9) Sin embargo, lo anterior tiene una excepción consistente en aquellos casos en los cuales la resolución provenga de petición, instancia o recurso, ya que en estos supuestos debe declararse la nulidad de la resolución para el efecto, de que la autoridad se declare incompetente, puesto que de otra manera se dejaría de resolver las peticiones, instancias o recursos promovidos por los gobernados.

Como resultado de los razonamientos reseñados, fue emitida la Jurisprudencia 2a./J. 52/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Noviembre de 2001, página 32, cuyo contenido literalmente es el siguiente:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare

incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(...)”

Con base en el criterio estudiado y obligatorio para las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la ausencia o indebida fundamentación de la competencia genera nulidad lisa y llana, porque sí se emite con efectos puede suceder el caso de que se obligue a una autoridad incompetente a emitir otra resolución, razón por la cual es más práctico ese tipo de nulidad, y dejar a salvo las facultades de la autoridad competente para emita un nuevo acto.

Lo anterior tiene una excepción relativa a las resoluciones derivadas de instancias, recursos o peticiones, ya que en esos supuestos consideran que no pueden dejarse de resolver dichas promociones.

Ahora bien, si bien tanto las violaciones formales y materiales en el proceso administrativo federal, generan nulidad lisa y llana, ambas se diferencian en la posibilidad de la emisión de un nuevo acto.

En este orden de ideas, el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone a la letra lo siguiente:

“CAPÍTULO IX
Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión

“Artículo 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se

producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.
(...)”

Con base en una interpretación literal de la disposición legal transcrita deducimos que en el supuesto de nulidad lisa y llana por causa de ausencia o insuficiente fundamentación de la competencia, la autoridad puede emitir una nueva resolución sin incurrir en repetición del acto impugnado, siempre y cuando no hayan caducado sus facultades, dicho supuesto es aplicable también en el caso de que la emisión del nuevo acto sea por parte de la autoridad competente.²⁹

²⁹ Ver: “**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. RAZONES QUE PERMITEN O IMPIDEN A LA AUTORIDAD DEMANDADA SUBSANAR EL ACTO NULO.**” Jurisprudencia I.4o.A. J/42, Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, p. 2206.

Capítulo IV. Garantías de Fundamentación y motivación

1. Fundamentación

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, 22 ed., se define fundamentar como: “establecer, asegurar y hacer firme algo”, mientras que fundar en su quinta acepción significa: “apoyar algo con motivos y razones eficaces o con discursos. *Fundar una sentencia, un dictamen*”.

La definición gramatical para efectos de la terminología jurídica mexicana no es útil, por referirse al concepto de “motivación” y no a las cuestiones a que se hace referencia en la doctrina y Jurisprudencia mexicana.

El maestro Ovalle Favela postula que la “fundamentación ha sido entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulan el hecho y las consecuencias jurídicas que pretendan imponer el acto de autoridad”.¹

La definición trascrita resulta más específica al señalar que fundamentación es la expresión que regulan el hecho; empero, aún así es genérica y por ende imprecisa al no indicar que también debe fundarse la existencia de la autoridad, la facultad ejercida, etcétera, además incurre en el error de incluir parte del concepto de motivación.

En cambio, el Maestro Burgoa Orihuela sustenta que “fundamentación legal consiste en que los actos de autoridad que originen molestia de que habla el artículo 16 constitucional, debe basarse en una disposición normativa general.”²

¹ OVALLE FAVELA, Op. cit., p. 220.

² BURGOA ORIHUELA, (*Diccionario...*), p. 177.

De las definiciones invocadas es la más cercana al concepto que buscamos, puesto que la considera sólo como el deber de las autoridades de señalar los artículos que sustentan el acto de autoridad; sin embargo, consideramos que omite considerar aspectos derivados de la práctica judicial.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 97-102 Tercera Parte, página 143, interpretó lo siguiente:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose **por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable** al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.(...)”

(Lo resaltado es nuestro)

De igual manera, las críticas a las anteriores definiciones le son aplicables al criterio judicial transcrito, y por ende nos remetimos a lo ya expuesto.

Entonces, para llegar una definición que comprenda los criterios judiciales debemos considerar que elementos encuadran en los conceptos genéricos de las citadas definiciones.

En primer lugar, como se expuso en el capítulo anterior, la autoridad debe fundar pormenorizadamente su competencia: existencia legal de la autoridad y la facultad ejercida en ámbitos territoriales y, en su caso, grado, así como cuantía.

En segundo lugar, la expresión de los artículos en el mandamiento escrito que contiene el acto de autoridad, debe referirse a los que prescriban los supuestos y consecuencias jurídicas imputadas a los hechos que le dan origen, así como sustento.

Verbigracia, sí la autoridad emite una cédula de liquidación por omisiones de entero y pago de cuotas obrero patronales derivada de una visita domiciliaria, la autoridad debe indicar los artículos, fracciones, incisos, etc., que prescriban la obligación de enterarlas y pagarlas, sus plazos y demás elementos que permitan su determinación y liquidación, así como aquéllos que dispongan la valoración de los hechos, contabilidad y pruebas; ya que las cuestiones explicativas de la actualización de dichos supuestos son cuestiones de la motivación.

Por lo tanto, sostenemos que fundamentación es la expresión pormenorizada en el propio acto de autoridad de los artículos, apartados, fracciones, incisos, subincisos y/o párrafos que prescriban la existencia y competencia material, territorial, grado y cuantía (de ser procedente), además de los supuestos y consecuencias jurídicas imputadas a los hechos que le da origen y sustento a la resolución administrativa.

De donde se sigue, que es fundamentación formal la simple expresión de los aludidos elementos, mientras que es material si existe correspondencia con los hechos aplicados.

Para finalizar, a nuestro juicio las cuestiones de interpretación y aplicación del derecho corresponde a motivación, porque son razonamientos tendientes a explicar la concretización o no de las hipótesis normativas, incluso de la atribución de las correlativas consecuencias jurídicas; de ahí que la fundamentación en términos generales es una cuestión formal inclusive en el aspecto que la Jurisprudencia conoce como material, puesto que se refiere únicamente a la invocación de las normas aplicables, mas no a la explicación de los razones por las que se consideran aplicables al caso concreto.

2. Motivación

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, 22 ed, se define como la “acción y efecto de motivar”, mientras que motivar es “dar causa o motivo para algo, dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo.”

Consideramos que el concepto gramatical se acerca demasiado a la definición buscada, pues se entiende como la explicación de las razones que se han tenido para hacer algo; lo cual traducido al ámbito jurídico implica la explicación de las razones que ha tenido la autoridad para emitir el acto de autoridad; la única crítica en su contra es que resulta genérica, tal y como lo demostraremos en párrafos posteriores, al interpretar el artículo 51 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El jurisconsulto José María Lozano señala que las garantías de fundamentación y motivación imponen a la autoridad la obligación de “que se exprese el motivo que lo autoriza y el derecho con que se procede.”³

En otro sentido, el Maestro Burgoa Orihuela la define como: “motivación legal, implica que existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del acto particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.”⁴

³ LOZANO, José María. *Estudio del derecho constitucional patrio, en lo relativo a los derechos del hombre*, 4 ed. Facsimilar, Porrúa, México, 1987, p. 288.

⁴ BURGOA ORIHUELA, Op. cit.(Garantías...), p. 300.

El maestro la conceptualiza más en su aspecto al denominado por la Jurisprudencia como “material”, puesto que hace referencia al encuadramiento de los hechos con las hipótesis legales aducidas por la autoridad.

Ahora bien, la motivación en su sentido formal al igual que la fundamentación, implica la sólo expresión de hechos, circunstancias, o causas que sustentan la emisión y sentido de la resolución, sin atender a su veracidad y validez.

Así, para obtener una definición en su aspecto material y formal es necesario interpretar el artículo 51 fracciones II y IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

(...)

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

(...)

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.”

Con base en una interpretación en sentido contrario, concluimos que la fundamentación y motivación en su aspecto formal y material, implica la invocación de normas jurídicas y hechos, además que ellos se realizaron, no fueron distintos, se apreciaron tal y como acontecieron, se interpretó y aplicó válidamente las leyes aplicables a los aludidos hechos.

Utilizamos el término veracidad para indicar que los hechos aducidos y tomados en cuenta por la autoridad, corresponden a la verdad histórica, mientras que el concepto

validez es usado para hacer referencia a que la interpretación y aplicación del derecho se realizó conforme a la reglas de la lógica jurídica, y en tal virtud es evidente que el término “fondo” se refiere a las citadas validez y veracidad; ya que la finalidad de su impugnación es demostrar que no se cumplieron, para obtener un “amparo total” o una nulidad lisa y llana.

Entonces, de la aplicación de las interpretaciones judiciales en su aspecto material y del resultado de la interpretación efectuado, concluimos que es la explicación pormenorizada, específica, de las razones, así como el procedimiento por las cuales tuvo probados los hechos de la manera en que lo hace, la forma en que los aprecia, y la explicación clara, sencilla de la interpretación y aplicación del derecho.

Para determinar, si la autoridad cumplió formalmente o materialmente, debe atenderse sí los hechos y el derecho expresado, es claro para que el gobernado esgrima una defensa en cuanto su veracidad y validez (fondo), si no es a sí dichas garantías sólo están expresadas formalmente,

3. Causas de nulidad

Debemos considerar que las violaciones en que puede incurrir la autoridad administrativa al emitir la resolución en contra del gobernado “errores de derecho y hecho” o “violación a la ley”, las cuales en el Juicio de Amparo y el Juicio Contencioso Administrativo se les conceptualiza como “violaciones formales y materiales.

En esta tesitura, el criterio “clásico” es el contenido en la Jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 72 Sexta Parte, página 158; que a la letra indica lo siguiente:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL. Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse, o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.(...)

Del criterio transcrito deducimos lo genérico de la clasificación, pues engloban como violaciones formales: la omisión e insuficiente fundamentación y motivación, mientras que las violaciones de fondo son aquéllas que se basan en hechos falsos.

El Magistrado Jean Claude Tron Pettit en su libro *“La nulidad de los actos administrativos”*, distingue con mayor precisión las diferentes violaciones a las citadas garantías de la manera siguiente: omitida, incongruente, insuficiente o indebida.

Por lo que hace al proceso administrativo federal, el actual artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo distingue con precisión milimétrica las violaciones en que puede incurrir la autoridad a las garantías de referencia; pero, en el ámbito doctrinal administrativo se sigue usando la genérica clasificación del Juicio de Amparo.

En este contexto, el artículo 51 fracciones II y IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo preceptúa literalmente lo siguiente:

“Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

(...)

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

(...)

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

Ante todo, las violaciones formales a las garantías de fundamentación y motivación están previstas en la fracción segunda, la cual junto con la incompetencia se le clasifica como ilegalidad externa del acto administrativo, mientras que las violaciones materiales son reguladas en la fracción cuarta, que son clasificadas como ilegalidades internas.

En segundo lugar, el legislador siguiendo parcialmente la clasificación apuntada considera a la fundamentación y motivación como un requisito formal, entendido como su expresión en la resolución, mas no como la veracidad o validez de los argumentos de hecho y derecho que le dan sustento a su existencia y su sentido.

Es decir, para efectos del Juicio Contencioso Administrativo la garantía de fundamentación y motivación es cumplida con su sólo expresión en la resolución enjuiciada, ya que las cuestiones del “fondo” encuadran en la diversa fracción IV; “el vicio de forma es la omisión o la irregularidad de las formalidades y/o de los procedimientos en los que se sujeta el acto administrativo.”⁵

⁵ MAURIN, Op. cit., p. 188.

Sin embargo, la omisión debe afectar las defensas del particular y trascender al sentido del acto administrativo impugnado, porque de lo contrario sería una “ilegalidad no invalidante”⁶ o un concepto de impugnación fundado e insuficiente para declarar su nulidad.

Por ejemplo, al resolverse un Recurso de Revisión se confirman las multas impuestas por violaciones a la Ley General de Salud, pero se omitió fundar y motivar por que no se tomaron en cuenta tres pruebas, pero al Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al analizar advierte con claridad que no idóneas ni eficaces para demostrar las pretensiones del gobernado, y por tal motivo dicha ilegalidad no es suficiente para declarar su nulidad, ya que no tiene nada práctico reenviar el expediente a la autoridad para que emita otra resolución en el mismo sentido⁷.

En tercer lugar, las llamadas violaciones o cuestiones de “fondo” están prescritas en la fracción IV, donde se engloban la falsedad de los hechos o su incorrecta apreciación, así como la invalidez de la interpretación y aplicación del derecho.

⁶ Ver: “**ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE "ILEGALIDADES NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO.**” Tesis I.4o.A.443 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Noviembre de 2004, p. 1914.

⁷ Ver: “**CONCEPTOS DE VIOLACION. SON INOPERANTES SI LA CONCESION DEL AMPARO NO CONDUCIRIA A MODIFICAR LO RESUELTO EN EL ACTO RECLAMADO.**” Si del estudio que en el Juicio de Amparo se hace de un concepto de violación se llega a la conclusión de que es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia por omisión, esgrimidas al respecto por el quejoso; pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones que ven al fondo de la cuestión omitida, ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante y, por tanto, en aras de la economía procesal, debe desde luego negarse el amparo en vez de concederse para efectos, o sea para que la responsable, reparando la violación, entre al estudio omitido, toda vez que este proceder a nada práctico conduciría, puesto que reparada aquélla, la propia responsable y en su caso la Corte, por la vía de un nuevo amparo, que en su caso y oportunidad se promoviera, tendrían que resolver el negocio desfavorablemente a tales intereses del quejoso; y de ahí que no hay para qué esperar dicha nueva ocasión para negar el amparo. Jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación 187-192 Cuarta Parte, p. 81.

En síntesis, las violaciones en que puede incurrir la autoridad administrativa a las garantías en comento se desdoblán en dos grupos:

- 1) **Formales:** las cuales con base en lo previsto en el artículo 51 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son las siguientes:
 - a) Ausencia de fundamentación y motivación. La autoridad no expresa **ninguna** razón ni cita precepto alguno para la emisión de la resolución administrativa.
 - b) Insuficiente fundamentación y motivación. Los argumentos jurídicos y de hecho son tan breves, escuetos, insuficientes para sustentar la emisión y el sentido de la resolución administrativa.
- 2) **Materiales:** indebida fundamentación y motivación, que en términos del artículo 51 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo consistente en:
 - a) La resolución administrativa fue emitida en contravención de las disposiciones aplicables, se dejó de aplicar las normas jurídicas debidas en cuanto al fondo; o
 - b) Los hechos que generan la emisión de la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada.

En ese sentido resulta aplicable la Tesis I.4o.A.71 K emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006, página 1498, que a la letra señala:

“MOTIVACIÓN. FORMAS EN QUE PUEDE PRESENTARSE LA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA EN FUNCIÓN DE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA DEL AFECTADO. La motivación, entendida desde su finalidad, es la expresión del argumento que revela y explica al justiciable la actuación de la autoridad, de modo que, además de justificarla, le permite defenderse en caso de que resulte irregular; por tanto, la violación de esta garantía puede ser: a) Formal, cuando hay omisión total o incongruencia del argumento explicativo, o éste es tan

insuficiente que el destinatario no puede conocer lo esencial de las razones que informan el acto, de manera que esté imposibilitado para cuestionarlo y defenderse adecuadamente; y, b) Material, cuando la explicación o razones dadas son insuficientes o indebidas, pero dan noticia de las razones, de modo que se pueda cuestionar el mérito de lo decidido. Por tanto, las posibilidades de defensa deben analizarse en función de las irregularidades o ilegalidades inherentes a la citada garantía, es decir, si derivan de: 1) omisión de la motivación, o de que ésta sea incongruente, lo cual se configura cuando no se expresa argumento que permita reconocer la aplicación del sistema jurídico o de criterios racionales; 2) motivación insuficiente, que se traduce en la falta de razones que impiden conocer los criterios fundamentales de la decisión, es decir, cuando se expresan ciertos argumentos pro forma, que pueden tener ciertos grados de intensidad o variantes y determinar, bien una violación formal tal que impida defenderse o, en cambio, una irregularidad en el aspecto material que, si bien, permite al afectado defenderse o impugnar tales razonamientos, resultan exigüos para tener conocimiento pleno de los elementos considerados por la autoridad en la decisión administrativa; y 3) indebida motivación, que acontece cuando las razones de la decisión administrativa no tienen relación con la apreciación o valoración de los hechos que tuvo en cuenta la autoridad, o el precepto en el que se subsumen es inadecuado, no aplicable o se interpreta incorrectamente.(..)”

3.1. Ausencia e insuficiente

La ausencia de fundamentación y motivación implica que la autoridad no expresó ningún razonamiento o precepto para sustentar la totalidad de la resolución o parte de ella.

Ahora bien, por lo que hace a la ausencia total la ilegalidad es manifiesta, pero cuando sólo es una parte de ella, dicha omisión debe afectar las defensas del gobernado y trascender a su sentido, de lo contrario, y como ha quedado apuntado, el concepto de impugnación que se esgrima es fundado pero insuficiente.

En cambio, la “insuficiente” se actualiza sí la autoridad expresa fundamentos y motivos, pero ellos son vagos, genéricos e impresos porque no dan certeza al gobernado respecto a las razones o causas que tomó en cuenta para emitir la resolución; el ejemplo por excelencia son las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, en las cuales el Instituto Mexicano del Seguro Social sólo expresa que “son las obligaciones a cargo del

patrón en términos de la Ley del Seguro Social”; efectivamente la autoridad expresa un fundamento y motivo: la ley de la materia y la obligación de enterar las aportaciones de seguridad social, pero es insuficiente por lo que hace a las causas inmediatas que dan sustento al adeudo del patrón.

Entonces, si las aludidas ilegalidades constituyen violaciones formales es evidente que la Administración Pública expresó aparentemente su voluntad, y por ende el gobernado no estuvo en aptitud de esgrimir conceptos de impugnación en cuanto al “fondo” de la resolución impugnada, ya que la autoridad no los expresó o lo hizo de una manera imprecisa o genérica.

De ahí que, sea procedente declarar la nulidad de la resolución controvertida en términos del artículo 52 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para el efecto de que la autoridad la deje insubsistente y emita otra en la cual exprese pormenorizadamente los fundamentos y motivos que dan sustento al acto administrativo, para que el gobernado esté en la posibilidad de impugnar la validez y veracidad de los hechos y del derecho.

En tales consideraciones, concluimos que para determinar si estamos en presencia de una violación formal o material, se debe atender si el enjuiciante estuvo en aptitud de impugnar la veracidad de los hechos en que se basa la resolución y/o la validez de la interpretación y aplicación del derecho, en términos de la fracción IV del artículo en cita.

Dicho en otra forma, sólo son violaciones formales en términos de la fracción II en comento, sí el accionante derivado de la omisión e insuficiente fundamentación y motivación no pudo esgrimir argumentos y rendir pruebas para demostrar que se actualiza alguno de los supuestos prescritos en la multicitada fracción IV.

Corroborar los razonamientos expuestos en la Jurisprudencia I.4º.A. J/19, emitida por el Cuatro Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII Enero de 2003, página 1665, en la cual se interpreta lo siguiente:

“NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Cuando la ilicitud casada en un juicio contencioso administrativo corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se debe decretar la nulidad para efectos, conforme al artículo 239, fracción III, del propio código, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad. Efectivamente, la fracción II del artículo citado en primer término se refiere a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en tanto que su fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, los que pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En tales casos, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser tan sólo para los efectos de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiese incurrido, por ser **apenas el modo, expresión o apariencia**, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo, es decir, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa.(...)”

(El énfasis es nuestro)

Es importante destacar que el criterio alcanzado exclusivamente resulta aplicable para el caso de resoluciones emitidas en el ejercicio de facultades regladas, o sea, que el acto controvertido haya sido emitido con base en dichas facultades, pero si fue emitido con base en el ejercicio de facultades discrecionales, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no pueden obligar a las autoridades administrativas a que las

ejercer para que subsanen la omisión o las insuficiencias; ello en atención de que el Tribunal no puede obligar o substituirse, por regla general⁸, en el arbitrio de la autoridad

Es decir, el efecto por omisiones formales tiene una excepción consistente en los supuestos que el acto ilegal, haya sido emitido con motivo de facultades discrecionales.⁹

Por lo tanto, en la sentencia definitiva se limita a indicar que la autoridad incurrió en insuficiente o ausencia de fundamentación y/o motivación en términos del artículo 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que se declara la nulidad “excepcional” de la resolución impugnada, y se indica que la autoridad tiene expeditas sus facultades para emitir, sí lo considera pertinente y esta en la posibilidad legal, otra resolución en la cual se subsane la omisión o la insuficiente fundamentación o motivación.

Un ejemplo es el ejercicio de facultades de comprobación en materia fiscal, ya que la autoridad tiene el libre albedrío para determinar en que momento y que contribuyentes revisara su situación fiscal, sin que ninguna autoridad jurisdiccional pueda vedar dicha facultad.

Así, si se declara la nulidad de la resolución determinante por ser fruto de actos viciados de origen, ya que el oficio de ampliación de la visita esta fundado y motivado

⁸ Sostenemos que es regla general, pues en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se dispone el deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe substituirse en la autoridad respecto al monto de la sanción, castigo administrativo que por la doctrina se le considera como el ejemplo del ejercicio de facultades discrecionales.

⁹ **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO.** Jurisprudencia 2a./J. 67/98, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, p. 358.

insuficientemente, la Sala de conocimiento se debe limitar a expresar el razonamiento expuesto en párrafos anteriores.

En este sentido se pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 2a./J. 89/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X Agosto de 1999, página 185, cuyo contenido es el siguiente:

“ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN, DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Si bien las violaciones de tipo formal existentes en un acto administrativo, encuadran en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que trae aparejada la declaratoria de nulidad para efectos, en términos de lo establecido en la fracción III del artículo 239 del mencionado ordenamiento legal, ello no ocurre, en el caso de las órdenes de visita domiciliaria. En efecto, no debe perderse de vista que debido a la naturaleza de las resoluciones impugnadas, las que derivaron de la emisión de órdenes de visita domiciliaria, expedidas con base en la facultad discrecional que a las autoridades fiscalizadoras les otorga el artículo 16 constitucional, surte el caso de excepción previsto en la parte final del precepto citado en último término y, por tanto, aunque originariamente deba ser declarada la nulidad para efectos, lo cierto es que la nulidad decretada en este supuesto excepcional no puede tener efecto alguno que no sea el que la autoridad anule el acto impugnado y, actuando dentro del límite de sus facultades discrecionales, si así lo estima conveniente y se encuentra en posibilidad de hacerlo, emita un nuevo acto administrativo. (...)”

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado otra excepción: la ausencia de la motivación del monto mínimo de multas fiscales, puesto que el hecho de que la autoridad no exprese los hechos, causas y circunstancias inmediatas para determinar el monto mínimo impuesto, no implica violación a dichas prerrogativas constitucionales, porque los elementos de gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, sólo son aplicables para la imposición de montos

superiores al mínimos, pues su magnitud modifica su monto, o bien dicho en forma contraria, la imposición del monto mínimo prescinde de dichos elementos por partir del hecho de que no se actualizaron; criterio que aplicable por mayoría de razón para el Juicio Contencioso Administrativo; el cual está expresado en la Jurisprudencia 2a./J. 127/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X Diciembre de 1999, página 219, cuyo contenido a la letra es el siguiente:

“MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.(...)”

Por ende, es incorrecta la idea generalizada en el foro y la academia de considerar que la multas mínimas fiscales no deben motivarse, ya que la Jurisprudencia hace referencia al monto, mas no a los hechos que dieron origen o bien montos ajenos a la cantidad mínima, como son las actualizaciones; así en dichos supuestos la autoridad si debe

motivar pormenorizadamente por que se emitió la multa, como valoró los hechos y porque llegó a la conclusión de que se cometió la infracción, y sí el monto de la multa mínima se actualiza se deberá fundar y motivar dicho aspecto.

Es aplicable la Tesis 2a. CXLVI/2001, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, página 242:

“MULTA FISCAL MÍNIMA. SI BIEN SU FALTA DE MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO DE LA CUANTÍA IMPUESTA NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO, ELLO NO IMPLICA QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA SE ABSTENGA DE VALORAR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PERMITEN INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN. Si bien es cierto que conforme al criterio sostenido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 127/99, visible en la página 219 del Tomo X del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a diciembre de 1999, la circunstancia de que la autoridad administrativa no exprese los motivos que la llevaron a imponer el monto mínimo por el que puede establecerse una sanción pecuniaria, no puede considerarse como un vicio formal que amerite la concesión del amparo por transgresión a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que una vez acreditada la existencia de la conducta infractora el monto de aquélla no podrá ser inferior, también lo es que tal criterio no implica que las autoridades administrativas, cuando impongan una sanción pecuniaria por el monto mínimo que la ley prevé, puedan abstenerse de valorar las circunstancias de hecho que permiten individualizar la multa respectiva. Lo anterior es así, porque en caso de que la sanción se imponga por ese monto, tal conclusión deberá tener su origen, necesariamente, en el hecho de que se advierta la inexistencia de agravantes que justifiquen una sanción más elevada. (...)”

De igual manera es aplicable la Jurisprudencia 2a./J. 95/2003 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Noviembre de 2003, página 153, que a la letra indica lo siguiente:

“MULTA FISCAL MÍNIMA ACTUALIZADA. LA AUTORIDAD QUE LA IMPONE CON BASE EN LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL, DEBE MOTIVAR LA SANCIÓN, SÓLO EN CUANTO A LA PARTE ACTUALIZADA. Si bien es cierto que conforme al criterio sostenido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 127/99, visible en la página 219 del Tomo X del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a diciembre de 1999, la circunstancia de que cuando la autoridad administrativa no exprese los motivos que la llevaron a imponer el monto mínimo por el que pueda establecerse una sanción pecuniaria, no puede considerarse como un vicio formal que amerite la concesión del amparo por transgresión a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, dado que una vez acreditada la existencia de la conducta infractora el monto de aquélla no podrá ser inferior, también lo es que cuando la autoridad imponga una multa fiscal mínima actualizada, con base en la Resolución Miscelánea Fiscal, dicha autoridad debe explicar pormenorizadamente el procedimiento para determinar, tanto el factor de actualización, como la parte actualizada de la multa, a fin de que el gobernado esté en posibilidades de conocer dicho procedimiento y, en su caso, pueda impugnarlo por vicios propios. Lo anterior es así, toda vez que la autoridad fiscal cuando impone una multa fiscal mínima actualizada, aun cuando sigue siendo la mínima, aplica una cantidad diversa a la prevista en el Código Fiscal de la Federación, y dado que la actualización de las multas es un acto administrativo que emana de la autoridad fiscal competente, el cual, por si mismo, no modifica ni deroga los montos establecidos en dicho Código Tributario Federal, sino sólo los actualiza, es de concluir que para que la autoridad salvaguarde los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, debe fundar su acto, tanto en las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación, como de la Resolución Miscelánea Fiscal, así como motivar la parte actualizada de la sanción que consiste en la diferencia entre la multa mínima prevista en la norma aplicable y el monto mínimo actualizado a que se refiere la Resolución Miscelánea Fiscal. (...)”

3.2. Indebida

Partiendo que la fundamentación y motivación en su aspecto material, consisten en que los hechos aducidos por la autoridad sean verdaderos, que los razonamientos relativos a la interpretación y aplicación del derecho sean válidos, es evidente que las ilegalidades en que puede incurrir la autoridad administrativa, en términos generales, implican falsedad o valoración de forma incorrecta, o bien que los argumentos jurídicos sean inválidos.

Así, la indebida motivación se desdobra en razonamientos falsos de los hechos base de la resolución administrativa, o se desconocen los hechos demostrados en la instancia, se basa en hechos o pruebas inexistentes, e incluso irreales o irrelevantes para determinar el sentido del acto administrativo.

La Administración Pública “actúa sin que exista situación objetiva que en modo alguno justifique la decisión adoptada”,¹⁰ ya sean facultades discrecionales o regladas.

Cabe recalcar, que para nosotros las llamadas violaciones materiales a la garantía de fundamentación son realmente ilegalidades a su homologa, pues ella se refiere a razonamientos y argumentos jurídicos, esto es, motivación.

Como se explicó en párrafos anteriores, su regulación en el Juicio Contencioso Administrativo está prevista en el artículo 51 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, previendo el llamado “error de derecho”, que consiste en la aplicación incorrecta de la ley, su mala interpretación, y la aplicación de una normas inaplicables a l caso.

Así mismo, preceptúa el error de hecho prescinde de los hechos probados, se funda en hechos no probados, parcialmente o ni siquiera ven los hechos, toman determinaciones no proporcionadas o no adecuadas a tales hechos, se apartan de una única solución justa cuando ella existe.

En síntesis, son violaciones en cuanto a los hechos si no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; la resolución se emitió en contra de la norma que rige el acto, o no se aplicaron las normas correspondientes.

¹⁰ GORDILLO AGUNTÍN, Op. cit. p. 324.

En tales consideraciones la sanción es nulidad lisa y llana, absoluta, porque no puede darse efectos o existencia a una resolución administrativa basada en hechos o antecedentes e inexistentes, interpretación o aplicación inválida del derecho.

“Cierta día, hacia las ocho de la mañana, acompañaba a mi hijo de diez años rumbo a su escuela.

-Mira a esa señora, la que va vestida de rojo y lleva un perro – comenté a mi hijo-, mientras atravesábamos el bosque de vincennes. Para ser muy seria. Creo que no trabaja. La mantiene su marido y su único trabajo es pasear al perro.

*-¡Pero Alejandro! replicó mi hijo-: ¡quizá sea su día de descanso!
-¿Sí?*

-También puede ser que ése sea su trabajo, es decir, que le paguen por pasear al perro.

-Es cierto

-O tal vez se trate de una prostituta.

-¡Ah, sí!

-Me cerró el pico. Me dio diez interpretaciones diferentes con base en lo que dije.

-¡Que lección para mí!

Jorowsky, Alejandro. Interpretación mortal en Filosofía de los chistes.

Conclusiones:

PRIMERA. Las garantías previstas en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son aplicables a los tres actos de autoridad materialmente a saber: administrativos, legislativos y jurisdiccionales; sin embargo, la interpretación judicial ha determinado que su cumplimiento tiene modalidades respecto a cada uno.

SEGUNDA. Todos los Tribunales no constitucionales en el sistema jurídico mexicano tienen competencia para interpretar la Constitución Federal, puesto que los Órganos Jurisdiccionales Federales sólo tienen competencia para declaratoria de inconstitucionalidad, o reconocimiento constitucional; máxime que la interpretación directa de la Constitución que aduce la Ley de Amparo, sólo es para determinar la procedencia del Recurso de Revisión en el Juicio de Amparo Directo, mas no les otorga monopolio en esa materia; de donde se sigue que los Tribunales Administrativos tienen competencia para interpretar por sí ante sí el texto constitucional federal.

TERCERA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene competencia para interpretar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para determinar la constitucionalidad de los actos administrativos, por violaciones a los artículos 14 y 16 de la norma fundamental.

CUARTA. Actualmente existen dos modelos de interpretación constitucional: uno generalizado en el foro mexicano basado en los criterios tradicionales, y uno cualitativo que apela a la cualidad especial y superior de la Constitución señalando que debe usarse métodos diversos, porque dispone valores y fines, que no se pueden determinar por los primeros.

QUINTA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia ha señalado que son métodos de interpretación constitucional: literal o gramatical, sistemático o de interpretación armónica, lógico, interpretación auténtica, causal-teleológico, histórico tradicional, histórico progresivo.

SEXTA. La interpretación constitucional se expresa en la Jurisprudencia, que nivel federal se forma mediante reiteración de criterios, Contradicción de Tesis, Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, rigiéndose por los principios de terminalidad, idoneidad, votación idónea e irretroactividad.

SÉPTIMA. Los únicos Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial Federal para formar Jurisprudencia son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o Salas, y los Tribunales Colegiados de Circuito; mientras que en materia de inconstitucionalidad nuestro máximo Tribunal puede integrarla, por disposición expresa del Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5/2003 del 25 de marzo de 2003.

OCTAVA. La Jurisprudencia es obligatoria para todos los Órganos Jurisdiccionales Federales o Locales, mas no obliga directamente a las autoridades administrativas.

NOVENA. Es Jurisprudencia de constitucionalidad aquella en la que se reconoce la constitucionalidad de leyes, se declara su inconstitucionalidad, o se fija los alcances de una norma constitucional, mientras que es de legalidad toda la que no se refiere a dichos elementos, como interpretación de normas legislativas o reglamentarias.

DÉCIMA. Si bien la Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes no obliga directamente a las autoridades administrativas deben cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se funde en ella.

DÉCIMA PRIMERA. La Jurisprudencia es obligatoria indirectamente a las autoridades administrativas por dos razones: si emiten la resolución en contra de ella está condenado a

que se declare su nulidad por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de ahí que el artículo 192 y siguientes de la Ley de Amparo es la sexta causal del exceso de poder; y segunda por el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, así como 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prescriben sanciones en caso de falta de allanamiento en el Juicio Contencioso Administrativo, por emisión de actos violatorios de Jurisprudencia de legalidad.

DÉCIMA SEGUNDA. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe las garantías de legalidad general, de las ordenes judiciales de aprehensión y excepciones, de las ordenes de cateo, de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, y de inviolabilidad del domicilio (visitas domiciliaria administrativas y fiscales).

DÉCIMA TERCERA. La interpretación judicial del artículo 16 primer párrafo en materia administrativa se ha centrado en las garantías de competencia, fundamentación y motivación.

DÉCIMA CUARTA. El principio de legalidad en el sistema jurídico mexicano, implica que ningún gobernado puede ser molestado en su persona, derechos de familia, papeles y posesiones sino por autoridad creada legalmente, con facultades para ello en los ámbitos temporales y espaciales consignados en la ley, fundado y motivando su accionar.

DÉCIMA QUINTA. Mediante interpretación judicial, se ha determinado que son actos privativos los que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, de ahí que se debe seguir un procedimiento en las que se sigan las formalidades esenciales de procedimiento, previó a su emisión, mientras que los actos de molestia en sentido estricto, no tiene dicha finalidad sino la afectación temporal de la esfera jurídica de los gobernados, y por ende deben estar sujetos a límite temporal.

DÉCIMA SEXTA. La interpretación judicial, ha determinado que son formalidades esenciales del procedimientos las siguientes: notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, la oportunidad de alegar, y dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

DÉCIMA SÉPTIMA. Las garantías en materia administrativa del artículo 16 primer párrafo constitucional protegen a los gobernados de los actos molestia ilegal, lo cual está regulado en perspectiva de legalidad en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

DÉCIMA OCTAVA. De igual manera que en el Derecho Civil Federal, los requisitos de los actos materialmente administrativo están previstos, en sentido contrario, en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

DÉCIMA NOVENA. Sí los supuestos de ilegalidad del acto administrativo son requisitos del mismo en sentido contrario, que causan su nulidad con base en el presupuesto de que la autoridad debe cumplirlos con fundamento en el principio de legalidad para considerar que los emite conforme a derecho, luego sí el fundamento para la declaración de nulidad de las resoluciones emitidas en contravención de la Jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de leyes, es el artículo 192 de la Ley de Amparo, por tanto en sentido contrario es un requisito de legalidad de los actos administrativos consiste en que no sea emitido en contra de los criterios judiciales sobre constitucionalidad de leyes, de donde se sigue que éste tipo de Jurisprudencia es obligatoria para las autoridades administrativas desde el aspecto lógico.

VIGÉSIMA. Son elementos de los actos administrativos: competencia material, temporal, territorial y de grado de la autoridad emisora, substanciada, y/o ejecutora, cumplimiento de las fases del procedimiento que prevenga la ley de la materia, exhaustividad,

congruencia interna y externa, fundamentación y motivación formal, fundamentación y motivación material, ejercicio de las facultades discrecionales para el fin establecido en la ley, acatamiento de la Jurisprudencia.

VIGÉSIMA PRIMERA. La incompetencia, la fundamentación y motivación de facultades regladas generan nulidad lisa y llana; las violaciones procedimentales y formales genera nulidad para efectos y, las violaciones formales en resoluciones emitidas en el ejercicio de facultades discrecionales causan nulidad excepcional.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Los Tribunales han interpretado que la competencia a la que se refiere el artículo 16 constitucional, 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación (actualmente 51 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), es la llamada objetiva, la cual comprende la existencia de la autoridad y la facultad ejercida en determinados ámbitos personales, materiales, territoriales, grado y cuantía; y por ende no protege la incompetencia de origen o legitimidad del servidor público.

VIGÉSIMA TERCERA. La competencia tiene dos aspectos: uno material y otro formal, el primero comprende e implica su existencia legal o reglamentaria (con base en una cláusula habilitante) de la autoridad administrativa, así como la facultad para emitir la resolución en determinados y limitados ámbitos materiales, personales, territoriales, grado y cuantía; así mismo la interpretación judicial ha ido incluyendo el tiempo como un criterio competencial; lo cual consideramos acertado; y el segundo se refiere a su fundamentación en la propia resolución administrativa.

VIGÉSIMA CUARTA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Jurisprudencia, ha impuesto la obligación a las autoridades administrativas de fundar pormenorizadamente su competencia, a través de la invocación de los artículos, apartados,

fracciones, incisos, subincisos, y en caso de ser normas complejas, de transcribir la parte correspondiente.

VIGÉSIMA QUINTA. Las características de la competencia son ser expresa, de interpretación estricta, irrenunciable y transferible por delegación de facultades.

VIGÉSIMA SEXTA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las violaciones materiales y formales a las garantías de competencia, en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, generan nulidad lisa llana. Consideramos por lo que hace a las formales, que es exagerado en detrimento de la Administración Públicos, ya que sostenemos, como uno de los Tribunales Colegiados que contendieron en la Contradicción de Tesis de la que emanó dicho criterio, que basta la manifestación del gobernado en ese aspecto, para que la autoridad en el informe justificado o la contestación de la demanda los exprese, y sean combatidos en vía de ampliación de demanda.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. La diferencia entre la nulidad por incompetencia está en la legalidad de la repetición de la resolución; ya que si se declara por falta o insuficiente fundamentación, la autoridad está plenamente facultada para emitir otra sin incurrir en repetición, en cambio si se declara por falta de norma legislativa o reglamentaria que disponga la existencia de la autoridad o la facultad para emitirlo en los señalados ámbitos, ella no podrá emitir otra, y sí lo hace incurría en repetición del acto; finalmente lo anterior no impide a la autoridad competente, si la hay, de emitir otra resolución.

VIGÉSIMA OCTAVA. Los Tribunales a través de Jurisprudencia han interpretado que las garantías de fundamentación y motivación en materia administrativa, es de cumplimiento escrito e inflexible, ya que debe expresarse con precisión y suficientemente explicados los artículos, causas, motivos, que la autoridad consideró para emitir la resolución, en cambio la fundamentación de las resoluciones jurisdiccionales no debe ser expresa para tenerse por

cumplida, pues basta que los motivos aducidos por el Juzgador conduzcan a las normas jurídicas aplicadas; mientras que para la emisión de las normas legislativas la garantía de fundamentación se cumple sí el Poder Legislativo actúa dentro de la competencia que la propia Constitución le confiere, mientras que la motivación se cumple sí la ley se emite para regular relaciones sociales que es necesario regular jurídicamente.

VIGÉSIMA NOVENA. Por Jurisprudencia las garantías de fundamentación y motivación se ha clasificado en formal y material, consistiendo la primera en su simple expresión mientras que la segunda es la explicación pormenorizada, específica, de las razones así como el procedimiento por el cual se tuvieron por probados los hechos, la manera en que lo hace, la forma en que los aprecia, y la explicación clara, sencilla, de la interpretación y aplicación del derecho.

TRIGÉSIMA. El artículo 51 fracciones II y IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prescribe en vía de legalidad las garantías de fundamentación y motivación en sus aspectos formal y material de la manera siguiente: ausencia de explicación de los hechos sustentos de la resolución, ausencia de explicación del derecho aplicable, insuficiente explicación de los hechos sustentos de la resolución, insuficiente explicación del derecho aplicable, los hechos no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; emisión en contra de la norma que rige el acto o no se aplicaron las normas correspondientes.

TRIGÉSIMA PRIMERA. La ausencia e insuficiente fundamentación y motivación formal en caso de facultades regladas genera nulidad para efectos; tratándose de facultades discrecionales causa nulidad excepcional; mientras que las violaciones materiales causan nulidad lisa y llana, ello en términos de los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo; y refrendado por la interpretación judicial de sus correlativos en el Código Fiscal de la Federación, aplicables por mayoría de razón.

I. Bibliografía

- 1) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional*, 13° ed., Porrúa, México, 2000.
- 2) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*, 39° ed., Porrúa, México, 2002.
- 3) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 6° ed. Porrúa, México, 2000.
- 4) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*, 30° ed., Porrúa, México, 2001.
- 5) CARBONELL, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa-UNAM, México, 2004.
- 6) CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Obras Clásicas, Tomo I, México, 2000.
- 7) CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M. *Derecho procesal civil*, Porrúa, México, 2004.
- 8) COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de derecho administrativo*, 15° ed., Thomson-Civitas, España, 2004.
- 9) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Comentada y concordada), Porrúa- UNAM, México, 2002.
- 10) DEHESA DÁVILA, Gerardo. *Introducción a la retórica y la argumentación jurídica*, 2° ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- 11) FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coordinador). *Interpretación constitucional*, Tomos I y II, Porrúa, México, 2005.
- 12) HERRERA ORTÍZ, Margarita. *Manual de derechos humanos*, Porrúa, México, 2003.
- 13) FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, 20° ed., Porrúa, México, 2005.
- 14) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*, 7° ed., Civitas Ediciones S.L., España, 2001.
- 15) GARCÍA MÁYNES, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, 20° ed., Porrúa, México, 2002.
- 16) GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. *Los actos administrativos*, 2° ed., Civitas, España, 1991.

- 17) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, España, 2002.
- 18) GARZA, Servando J. *Las garantías constitucionales en el derecho tributario mexicano*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Colección de Obras Clásicas Tomo II, México, 2002.
- 19) GOMÉZ LARA, Cipriano. *Derecho procesal civil*, 6° ed., Oxford, México, 2001.
- 20) GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 8° ed., Porrúa, México, 2001.
- 21) GORDILLO AGUNTÍN. *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III, Porrúa, México, 2004.
- 22) GUASTINI, Ricardo. *Estudios sobre la interpretación jurídica* (trad, Miguel Carbonell), Porrúa-UNAM, México, 2002.
- 23) LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 8° ed., Porrúa, México, 2003.
- 24) LOZANO, José María. *Estudio del derecho constitucional patrio, en lo relativo a los derechos del hombre*, 4° ed. Facsimilar, Porrúa, México, 1987.
- 25) MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, 1° reim., UNAM, México, 2003.
- 26) MÁRQUEZ RABAGO, Sergio R. *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa, México, 2002.
- 27) MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. *Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal*, Porrúa, México, 2000.
- 28) MAURIN, André. *Derecho administrativo francés* (trad. Julio Bustillo), Porrúa-UNAM, 2004.
- 29) NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho administrativo mexicano*, 1° ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- 30) NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *Lecciones de amparo*, Tomo II, 3° ed., Porrúa, México, 1991.
- 31) OVALLE FAVELA, José. *Garantías constitucionales del proceso*, 2° ed., Oxford, México, 2002.

- 32) ORTIZ REYES Gabriel y TRON PETIT Jean Claude. *La nulidad de los actos administrativos*, Porrúa, México, 2002.
- 33) PADILLA R. José. *Garantías individuales*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000.
- 34) ROSALES GUERRERO, Emmanuel Guadalupe. *Estudio sistemático de la jurisprudencia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- 35) RIOS ELIZONDO, Roberto. *El acto de gobierno*, Porrúa, México, 1975.
- 36) SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo (segundo curso)*, 22° ed., Porrúa, México, 2003.
- 37) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Las garantías de seguridad jurídica* 2° ed., S.C.J.N., México, 2005.
- 38) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La jurisprudencia. Su integración*, 2° ed, S.C.J.N., México, 2005.
- 39) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes*, S.C.J.N-UNAM, México, 2005.
- 40) TENA RAMÍREZ, Felipe. *Las leyes fundamentales de México*, 13° ed, Porrúa, 1985.
- 41) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. *Jurisprudencia 1937-1998*, Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1999.
- 42) TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 1936-2005*, Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2005.
- 43) VALLARTA, Ignacio L. *Obras*, Tomo I, Porrúa, 3° ed., México, 1989.
- 44) ZAMORA-PIERCE, Jesús. *Garantías y proceso penal*. 7° ed., Porrúa, México. 1994.

II. Hemerografía

- 1) CARRILLO FLORES, Antonio. *El ejecutivo y las leyes inconstitucionales (comentario a una ponencia del ministro Gabino Fraga)*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo IV, julio –septiembre, Número 15, 1942.
- 2) GABINO FRAGA, Andrés. *Proyecto de ejecutoria*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo IV, Enero-Junio, números 13 y 14, 1942.

3) MARTÍNEZ BAEZ, Antonio. *El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo IV, julio –septiembre, Número 15.

4) LERMA JASSO Raúl, CÍRIGO BARRÓN Rosa y PÉREZ BECERRIL Alonso. *Obligatoriedad de la jurisprudencia (en relación con las partes)*; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, XI Reunión Nacional de Magistrados, 2002, p.423.

III. Jurisprudencia, tesis y precedentes de los Tribunales Federales así como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Jurisprudencia histórica

Única: Julian Montiel y Duarte en representación de los ciudadanos españoles Ramon Portillo y Guzman, Isidro de la Torre, Joaquín García Icazbalceta Hermanos, Pío Bermejillo, José T. Guerra, interpuso Juicio de Amparo ante el Juez de Distrito del Estado de Morelos, en contra de la Ley de Hacienda del Estado de Morelos del 12 de octubre de 1873, número de registro 17065, *Jurisprudencia Histórica y otros documentos de la Época (1870-1910)*”, Edición en Disco Versátil Digital, Comité de Publicaciones y Promoción Educativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- 1) ACTOS RECLAMADOS, MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DE. Tesis emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXIX, página 577.
- 2) AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Jurisprudencia P. XXVII/97, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V Febrero de 1997, página 118.
- 3) AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Jurisprudencia P./J. 10/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI Febrero de 2000, página 509.
- 4) CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS. Tesis P. XXI/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII Diciembre de 2003, página 9.

- 5) COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 77, Mayo de 1994, página 12, y ejecutoria.
- 6) CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AÚN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Jurisprudencia P./J. 25/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, página 5.
- 7) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. P./J. 71/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 965.
- 8) CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. Jurisprudencia P./J. 26/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII Abril de 2001, página 76.
- 9) DIVISIÓN DE PODERES. EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA RESOLVER LA CONSULTA FORMULADA POR SU PRESIDENTE, CON EL CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI SE PRETENDE QUE UNA NORMA O UN ACTO VIOLA ESE PRINCIPIO Y QUE ELLO PODRÍA IMPLICAR LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Jurisprudencia P. CLVI/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII Septiembre de 2000. página 23.
- 10) EXPROPIACIÓN, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE, (LEY DE EXPROPIACIÓN DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936). Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 62 Primera Parte, página 27.
- 11) FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS. Jurisprudencia P./J. 125/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, página 5, y ejecutoria.
- 12) FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Jurisprudencia P./J. 47/95, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133.

- 13) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONTENIDAS EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. NO NECESITAN REPETIRSE EN LA LEY SECUNDARIA. (ARTICULO 151 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION). Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 199-204 Primera Parte, página 139.
- 14) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 181-186 Primera Parte, página 239.
- 15) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE VERIFICA SIN QUE SE INVOQUEN DE MANERA EXPRESA SUS FUNDAMENTOS, CUANDO LOS RAZONAMIENTOS DE ÉSTAS CONDUZCAN A LAS NORMAS APLICADAS. Jurisprudencia P. CXVI/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII Agosto de 2000, página 143.
- 16) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Jurisprudencia 1a./J. 139/2005, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 162.
- 17) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Jurisprudencia P./J. 50/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, página 813.
- 18) JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Jurisprudencia P./J. 145/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII Diciembre de 2000, página 16.
- 19) JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY. Jurisprudencia P./J. 38/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Agosto de 2002, página 5.

- 20) INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. Jurisprudencia P. XXVIII/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII Abril de 1998, página 117.
- 21) INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES. Jurisprudencia P./J. 87/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII Julio de 2005, página 789.
- 22) INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL. PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE UNA SENTENCIA DICTADA POR UN JUEZ DE DISTRITO QUE LA CONTENGA, SON COMPETENTES TANTO EL PLENO COMO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Jurisprudencia P./J. 18/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI Marzo de 2000, página 36.
- 23) INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Jurisprudencia P./J. 61/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, publicada en el Tomo XI Junio de 2000, página 13.
- 24) INSTITUCIONES DE CRÉDITO. ALCANCE DE LA RESTRICCIÓN DE SU CAPACIDAD PARA ADQUIRIR Y ADMINISTRAR BIENES RAÍCES PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN PROGRESIVA). Jurisprudencia P./J. 60/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Junio de 2000, página 11.
- 25) LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Jurisprudencia P./J. 25/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Junio de 2002, página 81.
- 26) PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES. Jurisprudencia P./J. 10/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII Mayo de 2003, página 144.
- 27) RENTA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN XI, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, AL OTORGAR UN TRATO DISTINTO A LOS TRABAJADORES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

RESPECTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA INICIATIVA PRIVADA. Jurisprudencia P./J. 50/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 6.

- 28) UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Jurisprudencia 2a./J. 12/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV Marzo de 2002, página 320.
- 29) TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL ARTÍCULO 1o.-A, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL INCLUIR EN LA BASE PARA SU CÁLCULO LAS CONTRIBUCIONES QUE PRECISA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS AÑOS 2002, 2003 Y 2004). Jurisprudencia P./J. 25/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Mayo de 2005, página 6.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- 1) CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA. Jurisprudencia 1a./J. 47/97, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Diciembre de 1997, página 241.
- 2) CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS ACTOS QUE EMITA Y TRASCIENDAN A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS FUERA DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SON SUSCEPTIBLES DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO. Tesis 1a. XVI/2004, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Marzo de 2004, página 300.
- 3) JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Jurisprudencia 1a./J. 2/2004, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX Marzo de 2004, página 130.

- 4) LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR DE LA CONFRONTACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y UNA LEY DIVERSA A LA IMPUGNADA. Jurisprudencia J. 134/2005, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII Octubre de 2005, página 20.
- 5) RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL POR EXCLUIR EL ESTUDIO DE LA COMPETENCIA SUBJETIVA EN SU DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD, CUANDO SE DEMUESTRE LA INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO DE QUIEN PROVIENEN. Tesis 1a. CLXXVIII/2004, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, página 428.
- 6) RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SU ANULACIÓN POR INCOMPETENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DE QUIEN PROVIENEN, DEBE BASARSE EN LA COMPETENCIA OBJETIVA Y NO EN LA SUBJETIVA. Tesis 1a. CLXXVII/2004, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, página 428.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- 1) AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTÍA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES. Tesis 2a. CL/2001, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV Agosto de 2001, página 209.
- 2) AUDIENCIA, GARANTIA DE. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, página 3819.
- 3) AUDIENCIA PREVIA. LA EXCEPCIÓN A DICHA GARANTÍA, TRATÁNDOSE DE LA MATERIA TRIBUTARIA, OPERA ÚNICAMENTE RESPECTO DE ACTOS RELACIONADOS CON CRÉDITOS FISCALES DERIVADOS DE LA FALTA DE PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN O DE SUS ACCESORIOS. Tesis 2a. LXXII/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI Julio de 2002, página 446.
- 4) AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXI, página 5812.

- 5) AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXI, página 800.
- 6) AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS, Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLI, página 944.
- 7) AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE SUS ACTOS. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte LX, página 18.
- 8) COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTROGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. Jurisprudencia 2a./J. 57/2001. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Noviembre de 2001, página 31, y ejecutoria.
- 9) COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. Jurisprudencia 2a./J. 115/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 310.
- 10) COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. Jurisprudencia 2a./J. 52/2001, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Noviembre de 2001, página 32.
- 11) CONCEPTOS DE VIOLACION POR VICIOS DE FORMA DEL ACTO RECLAMADO. SU PROCEDENCIA EXCLUYE EL EXAMEN DE LOS QUE SE EXPRESAN POR FALTAS DE FONDO (AUDIENCIA, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL ACTO EN CITA). Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 60 Tercera Parte, página 40.
- 12) CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITA EN EJERCICIO

DE LAS ATRIBUCIONES QUE LEGALMENTE LE HAN SIDO CONFERIDAS. Tesis 2a. XCVI/2001 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII Junio de 2001, página 300.

- 13) CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Jurisprudencia 2a./J. 94/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.
- 14) CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. Jurisprudencia P./J. 74/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X Agosto de 1999, página 5.
- 15) ESTADO. CUANDO OBRA COMO PERSONA DE DERECHO PUBLICO, Y CUANDO COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informes 1945, página 65.
- 16) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 139-144 Tercera Parte, página 201.
- 17) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, CXXXIV, página 47.
- 18) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, CXXXIII, página 63.
- 19) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, CXXXI, página 27.
- 20) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ES INNECESARIO QUE LA AUTORIDAD FISCAL FUNDE EL REQUERIMIENTO DE LA CONTABILIDAD AL CONTRIBUYENTE EN EL PRECEPTO QUE ESTABLECE LOS ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN. Jurisprudencia 2a./J. 152/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 327.
- 21) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA

RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO. Jurisprudencia 2a./J. 67/98, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 358.

- 22) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA GARANTÍA RELATIVA NO ES EXIGIBLE, GENERALMENTE, RESPECTO DE LAS ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. Tesis 2a. CLVI/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, página 440.
- 23) JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. Jurisprudencia 2a./J. 58/2001, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Noviembre de 2001, página 35.
- 24) JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. Jurisprudencia 2a./J. 38/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, página 175.
- 25) JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. AUNQUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL EMITIR SUS ACTOS, SÍ DEBEN CUMPLIR LAS SENTENCIAS EN LAS QUE, CON BASE EN AQUÉLLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE SU NULIDAD. Jurisprudencia 2a./J. 89/2004, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Julio de 2004, página 281.
- 26) MARCAS. NO EXISTE CONFUSION CUANDO LOS PRODUCTOS QUE AMPARAN SON PARA USO DISTINTO. Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo Tercera Parte CXXX, página 55.
- 27) MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Jurisprudencia 2a./J. 127/99, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X Diciembre de 1999, página 219.
- 28) MULTA FISCAL MÍNIMA. SI BIEN SU FALTA DE MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO DE LA CUANTÍA IMPUESTA NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO, ELLO NO IMPLICA QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA SE

ABSTENGA DE VALORAR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PERMITEN INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN. Tesis 2a. CXLVI/2001, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, página 242.

- 29) MULTAS FISCALES QUE NO CUMPLEN CON LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE ATENDERSE A LA GÉNESIS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECRETAR LA NULIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR DERIVAR AQUÉLLAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRETIONALES. Jurisprudencia 2a./J. 149/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 366.
- 30) LEYES TRIBUTARIAS. LOS ACTOS LEGISLATIVOS QUE MODIFICAN UN ELEMENTO ESENCIAL DE UNA CONTRIBUCIÓN SON DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA CUANDO SU INDIVIDUALIZACIÓN ES INCIERTA E INDEPENDIENTE DE QUE LOS CONTRIBUYENTES REALICEN EL HECHO IMPONIBLE. Tesis 2a. CLII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Enero de 2000, página 77.
- 31) LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXII, página 6716.
- 32) LEYES Y REGLAMENTOS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 187-192 Tercera Parte, página 89.
- 33) MULTA. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE JULIO DE 1992, AL ESTABLECER SU CUANTÍA EN RELACIÓN CON LA CONTRIBUCIÓN ACTUALIZADA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Jurisprudencia 2a./J. 128/2004, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, página 224.
- 34) NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA. Jurisprudencia 2a./J. 201/2004, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI Enero de 2005, página 543.

- 35) ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN, DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Jurisprudencia 2a./J. 89/99, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X Agosto de 1999, página 185.
- 36) POLICÍAS JUDICIALES FEDERALES. EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN QUE DECRETE SU REMOCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Jurisprudencia 2a./J. 129/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI Diciembre de 2002, página 246.
- 37) RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PREVIO AL JUICIO DE GARANTÍAS NECESARIAMENTE DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. Jurisprudencia 2a./J. 95/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX Julio de 2004, página 414.
- 38) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Jurisprudencia 2a./J. 57/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Julio de 2002, página 353.
- 39) TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ANTE ÉL SE CONTROVIERTA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, POR APLICACIÓN INCORRECTA DE LA LEY SOBRE VALORACIÓN DE PRUEBAS, DICHO ÓRGANO DEBERÁ DETERMINAR SI CUENTA CON ELEMENTOS SUFICIENTES PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE AQUÉLLA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL DEMANDANTE Y, EN SU CASO, RESOLVER SOBRE EL TEMA DE FONDO PROPUESTO, REALIZANDO LA VALORACIÓN CORRESPONDIENTE. Jurisprudencia 2a./J. 94/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Agosto de 2002, página 377.
- 40) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo Tercera Parte CXXXII, página 146.

- 41) VISITAS DOMICILIARIAS. NO ES DISCRECIONAL LA ATRIBUCIÓN DE CONCLUIRLAS ANTICIPADAMENTE, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Jurisprudencia 2a./J. 31/97, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Agosto de 1997, página 174.
- 42) VISITAS DOMICILIARIAS PARA VERIFICAR LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE IMPIDE A LOS GOBERNADOS DESVIRTUAR LOS HECHOS U OMISIONES PLASMADOS EN EL ACTA RESPECTIVA, ANTES DE QUE SE EMITA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE LES IMPONGA UNA MULTA, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis 2a. LXXIII/2002, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI Julio de 2002, página 463.
- 43) VISITAS DOMICILIARIAS O REVISIÓN DE LA CONTABILIDAD. EL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE EN LOS AÑOS DE 1995 A 1997), ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, EN CUANTO A QUE NO SEÑALA UN LÍMITE A LA DURACIÓN DE TALES ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE SE PRACTICAN A DETERMINADOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES. Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV Abril de 2002, página 430.

Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Única: JURISPRUDENCIA. SISTEMAS DE FORMACION. Jurisprudencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 181-186 Cuarta Parte, página 309.

Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- 1) AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Jurisprudencia 1103, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice de 1995, Tomo VI Parte HO, página 763.
- 2) CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO TIENE QUE RESOLVERSE INVARIABLEMENTE DECLARANDO QUE DEBE PREVALECER UNO DE LOS CRITERIOS QUE LA ORIGINARON, PUESTO QUE LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PUEDE LLEVAR A ESTABLECER OTRO. Jurisprudencia 4a./J. 2/94, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación 74, febrero 1994, página 19.

Tribunales Colegiados de Circuito

- 1) ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE., Tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV Julio de 1994, página 390.
- 2) AMPARO CONCEDIDO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. NO PROCEDE NUEVO JUICIO DE GARANTÍAS POR LA MISMA CAUSA. Jurisprudencia XI.2o. J/23, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, página 993.
- 3) CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES. SON AQUELLOS HECHOS VALER ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SOLICITAN LA APLICACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, SI LA CONSULTA FISCAL COMBATIDA NO CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA EN CUESTIÓN. Tesis I.7o.A.325 A, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX Noviembre de 2004, página 110.
- 4) CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. LA FORMA DE ACTUALIZARLOS AL CASO CONCRETO EXIGE UN PROCESO ARGUMENTATIVO QUE DEBE REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD Y LAS APRECIACIONES SUBJETIVAS, ELIMINANDO LA ARBITRARIEDAD. Tesis I.4o.A.59 K, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 1431.
- 5) FACULTAD DE COMPROBACIÓN. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LLEVA A DECRETAR LA NULIDAD PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA. Jurisprudencia VI.1o.A. J/20, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 1197.
- 6) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. CUANDO PUEDE CONSTAR EN DOCUMENTO DISTINTO AL QUE CONTENGA EL ACTO RECLAMADO. Jurisprudencia I.2o.A. J/39, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 73 Enero de 1994, página 57.
- 7) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO DE TALES REQUISITOS NO SE LIMITA A LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO. Jurisprudencia XIV.2o. J/12, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Agosto de 1997, página 538.

- 8) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA. Jurisprudencia VI.2o. J/123, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, página 660.
- 9) FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL. Jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 72 Sexta Parte, página 158.
- 10) INCOMPETENCIA. PUEDE ACTUALIZARSE EN RAZÓN DEL TIEMPO TRANSCURRIDO PARA EJERCER UNA FACULTAD. Tesis I.4o.A.387 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, página 1090.
- 11) SENTENCIA PENAL. NO SATISFACE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, SI CON LA SIMPLE RELACIÓN DE PRUEBAS SE CONCLUYE QUE SE ACREDITARON LOS ELEMENTOS DEL CUERPO DEL DELITO. Jurisprudencia XII.2o. J/13, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 1123.
- 12) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INVARIABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS ANTE EL. Jurisprudencia I.2o.A. J/4, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 1995, página 482.
- 13) NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Jurisprudencia I.4o.A. J/21, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII Marzo de 2003, página 1534.
- 14) NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Jurisprudencia I.4o.A. J/19, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1665.
- 15) NULIDAD POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. NO IMPIDE A LA AUTORIDAD FISCAL PRONUNCIAR UNA NUEVA RESOLUCIÓN. Tesis I.4o.A.364 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1820.
- 16) NULIDAD LISA Y LLANA POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO IMPIDE QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA EMITIR UN ACTO NUEVO SOBRE EL MISMO ASUNTO. Tesis I.4o.A.503 A, Cuarto Tribunal Colegiado de

Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 1506.

- 17) NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. RAZONES QUE PERMITEN O IMPIDEN A LA AUTORIDAD DEMANDADA SUBSANAR EL ACTO NULO. Jurisprudencia I.4o.A. J/42, Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2206.
- 18) PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. SUS DELEGACIONES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN EXISTENCIA JURÍDICA. Tesis I.5o.A.35 A, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 1532.
- 19) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Jurisprudencia I.3o.A. J/46, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 80, Agosto de 1994, página 35.
- 20) VISITA DOMICILIARIA. LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA SU CONCLUSIÓN, PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REQUIERE DE LA DEBIDA MOTIVACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003). Jurisprudencia VI.3o.A. J/49, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII Diciembre de 2005, página 2580.
- 21) VISITA DOMICILIARIA. LA SALA FISCAL NO PUEDE ANALIZAR LO CORRECTO O INCORRECTO DE LA MOTIVACIÓN EMITIDA POR LA AUTORIDAD FISCAL EN EL OFICIO PARA AMPLIAR SU PLAZO. Tesis I.6o.A.48 A, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2532.

Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación)

- 1) ALCANCE DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA FUNDADA EN UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Jurisprudencia V-P-SS-519, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A. Quinta Época Año IV No. 44 Agosto 2004, página 62.

- 2) COMPETENCIA, DEBE CITARSE EL ACUERDO QUE CONCEDE LA. Tesis II-TASS-604, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F., Segunda Época, Año II, 9, Noviembre-Diciembre 1979, página 225.
- 3) COMPETENCIA. DEBE PRECISARSE EN EL ACTO DE MOLESTIA EL ÓRGANO OFICIAL Y LA FECHA EN QUE SE PUBLICÓ EL ACUERDO DELEGATORIO EN EL QUE SE FUNDA LA AUTORIDAD PARA EMITIR SU RESOLUCIÓN. Precedente V-P-SS-239, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año II, 28, Abril 2003, página 258, y ejecutoria.
- 4) COMPETENCIA. SU INTERPRETACIÓN CONFORME AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Precedente V-P-SS-80, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año I, 8, agosto 2001, página 95 y ejecutoria.
- 5) COMPETENCIA LEGAL Y EXISTENCIA JURIDICA DEL ORGANO ADMINISTRATIVO, SON DOS CONCEPTOS DIFERENTES. Tesis II-TASS-6247, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Segunda Época, Año V, 54, Junio 1984, página 1105.
- 6) CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Jurisprudencia I-J-103, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Revista de la Primera Época Año III No. s/n. Enero-Diciembre 1939, página 15.
- 7) CONTROVERSIAS PLANTEADAS POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CONTRA ACTOS DE OTRA AUTORIDAD. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLAS. Precedente V-P-SS-694, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 58, Quinta Época Año V Octubre 2005, página 53.
- 8) DESVIO DE PODER.- DEBE SER PROBADO POR EL PARTICULAR. Tesis III-TASS-1804, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F, Año III. No. 31. Julio 1990, página 18.
- 9) EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. EL MISMO NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS. Tesis I-TP-452, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F, Primera Época, Año XXIV, No. 280 – 282, Abril-Junio 1960, página 198.
- 10) FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA COMPETENCIA PARA IMPONER MULTAS. ES CAUSA DE NULIDAD AUN EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. Precedente V-P-SS-355, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año II, Tomo I, 36, Diciembre 2003, página 169.

- 11) FRUTOS DE ACTOS VICIADOS. Tesis III-TASS-1364, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año III No. 25 Enero 1990, página 16.
- 12) INDEMNIZACIÓN CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, REQUISITOS DE PROCEDENCIA. Precedente V-P-SS-750, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A. 59, Quinta Época, página 59.
- 13) LEGITIMIDAD DEL NOMBRAMIENTO DE UN FUNCIONARIO (INCOMPETENCIA DE ORIGEN). NO SE ENCUENTRA PREVISTA DENTRO DE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN DEL ARTÍCULO 228 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Tesis II-TASS-6372, R.T.F.F., Segunda Época, Año V. 55, Julio 1984, página 1204.
- 14) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGAN SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS PRIVATIVAS DE DERECHOS, DEBE SER PARA RESTITUIR LOS QUE HUBIEREN SIDO AFECTADOS. Jurisprudencia V-J-SS-30, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A, Quinta Época, Año IV, No. 37, Enero 2004, página 10.
- 15) SUPLENCIA DE LA QUEJA. NO SE INCURRE EN ELLA CUANDO SE EXAMINAN CONCEPTOS IMPLICITOS DE LA DEMANDA. Jurisprudencia II-J-293, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F, Año VIII, No. 88, Abril 1987, página 804

Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

- 1) COMPETENCIA. SU FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DA LUGAR A UNA NULIDAD LISA Y LLANA. Precedente IV-P-1aS-68, Primera Sección del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F., Cuarta Época, Año II, 17, Diciembre 1999, página 38, y ejecutoria.
- 2) COMPETENCIA TERRITORIAL. LA AUTORIDAD DEBE FUNDARLA EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO MOLESTIA. Tesis III-PS-I-17, Primera Sección del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Tercera Época, Año IX, 99, Marzo 1996, página 19.
- 3) RESOLUCIÓN EMITIDA FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES QUE DISPONE EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN LOS AÑOS 2002 Y 2003 CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA. Precedente V-P-1aS-243 Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año IV, No. 48 Diciembre 2004, página 138.

- 4) SUPLENCIA POR AUSENCIA Y DELEGACIÓN DE FACULTADES, CONSTITUYEN CONCEPTOS DIFERENTES Y, POR ENDE, NO TIENEN LAS MISMAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. Precedente V-P-1aS-90, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año II, 20, Agosto 2002, página 56, y ejecutoria.

Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

- 1) COMPETENCIA. DEBE FUNDARSE CONFORME A LAS DISPOSICIONES VIGENTES AL MOMENTO DE LA EMISIÓN DEL ACTO DE AUTORIDAD. Precedente V-P-2aS-344, Segunda Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A Quinta Época, Año IV, 44, Agosto 2004, página 324, y ejecutoria.
- 2) COMPETENCIA LEGAL, REGLAMENTARIA, POR SUBSTITUCIÓN Y POR DELEGACIÓN. Tesis V-TA-2aS-6, Segunda Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año I, 5, Mayo 2001, página 101, y ejecutoria.
- 3) INCOMPETENCIA “RATIONE TEMPORIS”. Precedente IV-P-2aS-70, Segunda Sección del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F., Año II, 7, Febrero 1999, página 184.
- 4) INCONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.- LA DECRETADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- CONDUCE A LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA QUE LO CITA COMO FUNDAMENTO. Jurisprudencia V-TA-2aS-45, Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista R.T.F.J.F.A Quinta Época Año III Tomo II No. 36 Diciembre 2003, página 583.

Legislación

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2) Código Fiscal de la Federación
- 3) Ley de Amparo
- 4) Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- 5) Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
- 6) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- 7) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

- 8) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 9) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación