

Crónicas



Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“Obligatoriedad de la Jurisprudencia para las autoridades administrativas”

Crónica Relativa a las Contradicciones de Tesis
40/2001-PL y 27/2004-SS
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Edición 2006

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Av. José María Pino Suárez, No. 2

C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-693-0

Impreso en México

Printed in Mexico

Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“Obligatoriedad de la
Jurisprudencia para las
autoridades administrativas”

“Obligatoriedad de la Jurisprudencia para las autoridades administrativas”

Crónica Relativa a las Contradicciones de Tesis
40/2001-PL y 27/2004-SS
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Presentación

La relación de los hombres con su entorno natural y con sus semejantes, en un nuevo marco de convivencia, ha evolucionado vertiginosamente a la par que lo han hecho las nuevas tecnologías.

El ámbito cultural, político y económico ha sufrido cambios radicales en las últimas décadas, merced principalmente a las transformaciones tecnológicas que se registran en el diario acontecer de las sociedades actuales, las cuales no pueden menos que dejar profunda huella en el quehacer de la actividad jurisdiccional contemporánea.

En México esta innegable realidad se ha plasmado en la vanguardia que ha asumido el Máximo Tribunal de nuestro país, al promover la difusión de criterios, resoluciones y argumentos jurídicos a través de sistemas informáticos, los cuales permiten el constante crecimiento de la ciencia jurídica y facilitan la labor de juzgadores, abogados postulantes, y estudiosos del derecho; además, favorecen la cultura de la transparencia en una sociedad interesada cada vez más en conocer el desarrollo de los procesos

jurisdiccionales de carácter federal, así como las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, y ante el constante crecimiento en el uso de los sistemas y medios informáticos, la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Unidad de Crónicas estimó necesario proponer nuevas alternativas para la elaboración y publicación de las crónicas y reseñas argumentativas de los asuntos resueltos por su Tribunal en Pleno y por sus Salas. La finalidad es promover la difusión de las labores, actividades y funciones que realiza, en el marco de una cultura jurídica cuyo desarrollo se encuentra aún ciernes, pero que nos define como un Estado de Derecho.

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre conciente de su responsabilidad como Máximo Órgano Jurisdiccional y garante de su orden constitucional, se complace en poner a disposición del público en general la crónica que tiene ante sí el usuario, la cual forma parte de una colección de veinte y que corresponden a los asuntos más relevantes que ha resuelto en los últimos años.

Cada una de las crónicas plantea los problemas jurídicos que presentaron en su momento los asuntos analizados, para lo cual el usuario cuenta con la crónica expresada en videograma y en forma escrita, el engrose o engroses correspondientes, las versiones estenográficas de las sesiones respectivas, los votos particulares, de minoría o concurrentes, en caso de haberse emitido éstos, la síntesis de las notas periodísticas más representativas de la opinión pública generadas con motivo de la resolución de cada asunto en particular, la compilación de ordenamientos utilizados, las tesis aisladas y/o de jurisprudencia generadas en cada asunto –si es el caso– así como un glosario de los términos más significativos utilizados en cada crónica, todo lo cual se encuentra a disposición del usuario en un ambiente informático en formato multimedia, amigable y de fácil acceso que favorece el estudio y comprensión de los temas jurídicos abordados en cada asunto.

Introducción

Dentro del marco jurídico, la jurisprudencia en México, como fuente del derecho, se encuentra expresamente establecida en el artículo 94, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo, la Ley de Amparo fija los criterios y reglas generales que deben seguirse para integrar jurisprudencia, así como su obligatoriedad, por lo que, en términos generales, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación es la interpretación que realiza la Suprema Corte de Justicia en Pleno o en Salas, los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Electoral, respecto de las normas jurídicas enumeradas en el precepto constitucional antes mencionado.

Del mismo modo, en nuestro sistema normativo se especifican los órganos que deben observar, en el ejercicio de sus funciones, las jurisprudencias establecidas; sin embargo, las reglas no habían sido claras respecto de quiénes son los sujetos obligados a acatarla y la forma en que deben ser fundamentadas en el caso concreto. Por ello, correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver y determinar el criterio que debía prevalecer ante la cuestión planteada, respecto a la obligatoriedad de las jurisprudencias, en relación a las autoridades administrativas.

Así, el primer punto de estudio elaborado por el más Alto Tribunal del País y que se podrá observar en la presente crónica, se centró en dirimir si la garantía de legalidad prevista en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que obliga a las autoridades administrativas a fundar y motivar sus actos, interpretado en relación con el diverso párrafo octavo del numeral 94 del citado ordenamiento, también las obliga a acatar la jurisprudencia, a pesar de que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, sólo contemplan a los órganos jurisdiccionales y no a éstas.

Como segundo punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de criterios relativos a si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede declarar la nulidad de una resolución administrativa y exigir a las autoridades que la emitieron someterse a la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la norma en que fundaron dicho acto; y tratándose de actos consentidos, se determinó si existía alguna condicionante o restricción para aplicar la jurisprudencia en cuestión.

Por lo anterior, se solventaron las cuestiones referentes a si las autoridades administrativas deben cumplimentar la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que con base en el criterio jurisprudencial que determina la inconstitucionalidad de una ley, declara la nulidad de la resolución administrativa; así como el relativo a si el afectado se encuentra impedido o no para impugnar actos ulteriores, cuando en el juicio de nulidad no proceda la aplicación de la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, porque los actos impugnados en ese procedimiento se consideren consentidos.

De esta manera, resulta indiscutiblemente que a través de los asuntos narrados en la presente crónica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumplió con uno de los propósitos que nuestra Constitución Federal le encarga como máximo órgano jurisdiccional del país, pues otorgó, tanto a las autoridades administrativas, como a los gobernantes, mayor seguridad jurídica.

Mtro. en D. César de Jesús Molina Suárez

Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Crónica

Etimológicamente, la jurisprudencia significa sabiduría del derecho, lo cual puede entenderse como el dominio pleno de los conceptos y de las técnicas del derecho, utilizado de forma prudente para resolver una cuestión o problema determinado. Asimismo, el carácter constitucional que se le ha otorgado, la reconoce como el instrumento idóneo para unificar los criterios jurídicos del país, como una interpretación correcta de la ley establecida por un órgano jurisdiccional. En ese sentido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las Tesis de rubro: INTERPRETACIÓN Y JURISPRUDENCIA y JURISPRUDENCIA, NATURALEZA, ha sostenido que la jurisprudencia es la interpretación obligatoria y determinación del sentido de la ley.

Dentro del marco jurídico, la jurisprudencia en México, como fuente del derecho, se encuentra expresamente establecida en el artículo 94, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y

tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación. La Ley de Amparo fija los criterios y reglas generales que deben seguirse para integrar jurisprudencia, así como su obligatoriedad, por lo que, en términos generales, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación es la interpretación que realiza la Suprema Corte de Justicia en Pleno o en Salas, los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Electoral, respecto de las normas jurídicas enumeradas en el precepto constitucional antes mencionado.

En este sistema normativo se especifican los órganos que deben observar, en el ejercicio de sus funciones, las jurisprudencias establecidas; sin embargo, las reglas no habían sido claras respecto de quiénes son los sujetos obligados a acatarla y la forma en que deben ser fundamentadas en el caso concreto. La interpretación sobre este aspecto en los Tribunales Colegiados de Circuito llevó a sus integrantes a sostener posiciones disímboles que derivaron en la conformación de las contradicciones de tesis 40/2001-PL y 27/2004-SS, cuyo conocimiento y resolución correspondió a la Segunda Sala del más Alto Tribunal de la Nación.

El primer caso fueron los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Cuarto Circuito y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, quienes sostuvieron criterios diferentes respecto a la obligatoriedad de las jurisprudencias en relación a las autoridades administrativas.

El primero estimó esencialmente que la autoridad administrativa se encuentra obligada a acatar la jurisprudencia, porque a pesar de que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo se refieren en lo general a tribunales y no a las autoridades que conforman la Administración Pública, éstas deben entenderse incluidas; conclusión que se alcanza a través del enlace armónico con que se deben comprender los artículos 16, primer párrafo y 94, séptimo párrafo de la Constitución Federal, de los que se infiere que las autoridades están obligadas a fundar y motivar todo acto de molestia y para cumplir cabalmente con esa obligación constitucional deberán aplicar la ley tal cual ha sido interpretada por los órganos facultados para ello, por tanto, la autoridad administrativa debe acatar la jurisprudencia obligatoria por mandato constitucional.

Derivado del razonamiento anterior el aludido Tribunal Colegiado pronunció la tesis de rubro: JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

De manera opuesta, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito señaló que no puede sostenerse la obligatoriedad para las autoridades administrativas de fundar sus actos en la jurisprudencia, con base en una interpretación armónica a lo establecido en los numerales 16, primer párrafo y, 94, octavo párrafo, del ordenamiento constitucional, en razón de que la garantía de legalidad no llega al extremo de exigir que las autoridades administrativas al actuar deban apoyarse en la jurisprudencia, además de que en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo se establece con precisión quiénes se encuentran obligados, sin que se considere a dichas autoridades.

Al establecer este criterio, el Tribunal en comentario denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de tesis y una vez remitido el asunto con número 40/2001-PL a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, a efecto de que resolviera el criterio que debía prevalecer, lo que hizo, previo cumplimiento de los trámites respectivos, en los términos siguientes:

En primer lugar, la Segunda Sala centró la contradicción de tesis en dirimir si la garantía de legalidad prevista en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que obliga a las autoridades administrativas a fundar y motivar sus actos, interpretado en relación con el diverso párrafo octavo del numeral 94 del citado ordenamiento, también las obliga a acatar la jurisprudencia, a pesar de que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, sólo contemplan a los órganos jurisdiccionales y no a éstas.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, con base en una interpretación armónica de los numerales 16, primer párrafo y, 94, octavo párrafo del ordenamiento constitucional, que no podía sostenerse la obligatoriedad para las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos en la jurisprudencia, toda vez que esta obligación 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, y no en citar también la jurisprudencia emitida

por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, pues la garantía de legalidad no llega a ese extremo, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la Ley, sin que pueda equipararse a ésta, principalmente porque 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 no resultaba obligatorio para las autoridades administrativas apoyar sus resoluciones en la jurisprudencia aplicable al caso, pues no se regían por el principio de legalidad.

En atención a lo anterior, la Segunda Sala del más Alto Tribunal, en sesión celebrada el veintiséis de abril de dos mil dos, estableció la tesis jurisprudencial bajo el rubro: 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 segunda contradicción de tesis resuelta por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, se originó de la discrepancia entre los razonamientos asentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 165/2002, y el sostenido en sentido contrario, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 323/2003.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló que si bien las autoridades administrativas no están obligadas a aplicar la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de un precepto legal, la Sala Fiscal sí estaba obligada, sin excepción alguna, de conformidad a lo estipulado en el artículo 192 de la Ley de Amparo. Por otro lado, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito consideró que de aplicar la Sala Fiscal la jurisprudencia que pretendía la parte quejosa, equivaldría a obligar a la autoridad administrativa a someterse a ella, en consecuencia, resolvió que era inaplicable, ya que se habían consentido los actos estipulados en la ley, y toda vez que la jurisprudencia tiene aplicación sólo a casos particulares, no se contravenía el precepto mencionado.

Así, la materia de la contradicción de tesis registrada bajo el número 27/2004-SS, consistió en determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede declarar la nulidad de una resolución administrativa y exigir a las autoridades que la emitieron someterse a la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la norma en que fundaron dicho acto; y tratándose de actos consentidos, determinar si existía alguna condicionante o restricción para aplicar la jurisprudencia en cuestión.

Respecto del primer tema motivo de la contradicción, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que las autoridades administrativas deben cumplimentar la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que con base en el criterio jurisprudencial que determina la inconstitucionalidad de una ley, declara la nulidad de la resolución administrativa, ya que contiene un vicio de legalidad contrario al artículo 16 de la Constitución Federal. Lo anterior, en virtud de que la autoridad administrativa al cumplir la resolución no está acatando propiamente la jurisprudencia, ni se le está obligando a someterse a ella, sino a la sentencia del Tribunal en que se aplicó.

En relación con el segundo tema, se determinó que la aplicación de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, no es irrestricta, sino que está condicionada a que ello resulte procedente, pues antes de efectuar esa aplicación, el órgano jurisdiccional debe justificar que procesalmente es factible hacerlo; circunstancia que no sucede tratándose de actos en contra de los cuales el juicio de nulidad resulta improcedente, como los consentidos por el actor; sin que ello demerite la obligación que tiene el Tribunal de aplicar la jurisprudencia, sino solamente implica que ante la improcedencia del juicio, esa aplicación no procede.

Asimismo, señaló que en el juicio de nulidad donde no proceda la aplicación de la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, porque los actos impugnados en ese procedimiento se consideren consentidos, no impide que el actor impugne actos ulteriores; y que, de ser procedentes, éstos se declaren nulos aplicando la misma jurisprudencia, pues al igual que sucede en el amparo directo, la sentencia dictada en los juicios de nulidad produce efectos únicamente contra la resolución impugnada, pero no contra la ley en que se funde dicha resolución.

Al resolver este asunto se aprobaron los criterios jurisprudenciales cuyos rubros son: 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; y JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO DEBE APLICARLA SI EL JUICIO DE NULIDAD ES IMPROCEDENTE.

Indiscutiblemente estos asuntos han contribuido a otorgar, tanto a las autoridades administrativas, como a los gobernantes, mayor seguridad jurídica, cumpliendo al mismo tiempo con ese propósito que nuestra Constitución Federal encarga al más Alto Tribunal.