

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 7204/2018 en la cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 7204/2018
QUEJOSA Y RECURRENTE: CONVERGRAM
MÉXICO, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD
LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE**

**MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: GERARDO FLORES BÁEZ.**

(...)

42. **SEXTO. Estudio de fondo.** En el único agravio se expone que la calificación de inoperancia del tercer concepto de violación por parte del Tribunal Colegiado de Circuito fue indebida, pues soslayó que sí se confrontó el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con el numeral 16 de la Constitución Federal, que contiene el derecho fundamental de seguridad jurídica.

¹ Jurisprudencia P./J 53/2014 (10ª.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

43. Es sustancialmente **fundado** el motivo de disenso.
44. El análisis a la demanda de amparo permite apreciar que en el tercer concepto de violación sí se formularon argumentos suficientes, tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
45. Ahí se sostuvo que la disposición legal era violatoria del derecho fundamental de seguridad jurídica porque establecía, para declarar la nulidad de la resolución impugnada, condiciones excesivas a la luz de los requisitos de seguridad jurídica, previstos en el artículo 16 de la Constitución Política Federal.
46. Esto es, se confrontó el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en función de lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política Federal, particularmente en cuanto a los requisitos constitutivos de seguridad jurídica, desde la perspectiva de que la disposición legal condicionaba la declaración de invalidez del acto administrativo impugnado en el juicio contencioso administrativo a la satisfacción de condiciones diversas al simple incumplimiento del derecho fundamental.
47. La quejosa adujo, que al supeditarse la declaratoria de invalidez de la resolución impugnada por carecer de la debida fundamentación y motivación, a la afectación de las defensas del actor y su trascendiera el sentido de la resolución impugnada, se contravenía la garantía de seguridad jurídica, porque la norma impugnada consideraba insuficiente la violación al derecho

fundamental de seguridad jurídica *per se* y de ahí derivaba la confronta con el artículo 16 de la Constitución Federal.

48. Argumento que fue desestimado por el Tribunal Colegiado al considerarlo insuficiente para efectuar el análisis de inconstitucionalidad, pues debía exponer “...*la razón por la cual se consideraba que la disposición no cumplía con los principios constitucionales, y en el caso, si bien cita el precepto constitucional, lo cierto es que en los argumentos alude a temas de legalidad, indicando que una indebida fundamentación de un oficio que ordena una revisión de gabinete se materializa por la simple vulneración a la garantía de fundamentación y motivación, sin que deba acreditarse una afectación a las defensas del particular y su trascendencia distinta a la de seguridad jurídica, y no se aboca en específico al tema de constitucionalidad*”.

49. Con esa postura, el Tribunal Colegiado de Circuito dejó de advertir la postulación realizada mediante el tercer concepto de violación, consistente en el examen del artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al tenor de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, especialmente la exigencia de que la omisión de los requisitos formales de fundamentación y motivación en el acto administrativo impugnado, afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, como presupuesto de actualización de causal de nulidad.

50. Por ende, en el tercer motivo de queja sí se planteó tema de constitucionalidad de leyes, que exigía respuesta por parte del

Tribunal Colegiado de Circuito, porque lo discutido era suficiente para que se analizara si la disposición legal infringía la Constitución Federal.

51. Dado lo fundado del argumento planteado, esta Primera Sala procede a abordar la litis efectivamente planteada en la demanda de amparo.

Análisis del concepto de violación.

52. El concepto de violación tercero de la demanda de amparo es infundado.

53. El principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal ha sido entendido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las normas jurídicas, por un lado, y los actos de autoridad, por otro lado, deben ser ciertos, claros e indubitables, de manera que las personas sepan a qué atenerse.

54. El saber a qué atenderse comprende las consecuencias de la norma o acto de autoridad, así como los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.

55. En este entendido, el artículo 16 de la Constitución Federal al establecer el derecho de seguridad jurídica, prevé como requisitos mínimos de cualquier acto de molestia que se emita de manera escrita, por autoridad competente en el que de manera fundada y motivada se exprese la causa legal del procedimiento.

56. La exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar.
57. Los conceptos fundamentación y motivación son interdependientes, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos que sean el origen del acto, ni exponer hechos carentes de relevancia jurídica.
58. Por lo tanto, la interrelación entre fundamentación y motivación precisa necesariamente de un razonamiento de la autoridad, demostrativo de la conexión entre las normas legales y los hechos, que se traduzca en la causa legal del procedimiento.
59. En cuanto a las facultades de comprobación fiscal se refiere, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que aquellas diversas a la visita domiciliaria se regulan por el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, bajo la premisa de “mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causal legal del procedimiento”, como se desprende del criterio jurisprudencial siguiente:

“COMPROBACIÓN FISCAL. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN AL ESTABLECER DIVERSAS FORMAS DE REALIZARLA. Las facultades de comprobación fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueden llevarse a cabo conjunta, indistinta o sucesivamente, a criterio de la autoridad hacendaria, a través de cualquiera de las formas establecidas por el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, es decir, por medio de la revisión de declaraciones, de dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes, por medio de la práctica de avalúos o verificación física de toda clase de bienes; allegándose información de funcionarios, o bien, a través de la práctica de visitas domiciliarias o requiriendo la exhibición de la contabilidad en el domicilio del contribuyente o en las oficinas de las autoridades correspondientes. Por tanto, la circunstancia de que la fracción II del citado artículo 42 del Código Fiscal de la Federación establezca la posibilidad de que los contribuyentes, responsables solidarios o terceros exhiban su contabilidad incluso en el domicilio de las autoridades administrativas, no infringe lo dispuesto por el artículo 16, noveno párrafo, de la Carta Magna, ya que éste se refiere únicamente a la práctica de visitas domiciliarias y no a todas y cada una de las formas de comprobación fiscal, las que constituyen actos de molestia regulados por el párrafo primero del propio precepto constitucional. En tales condiciones, debe concluirse que la facultad de comprobación a que se refiere el multicitado artículo 42, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, queda comprendida dentro de la disposición general consagrada en el primer párrafo del propio artículo 16 de la Ley Fundamental, esto es, que el acto autoritario de molestia debe ser consecuencia de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe destacar que el hecho de que el Constituyente haya establecido un párrafo relativo a visitas domiciliarias, obedeció a que quiso dar una regla de protección especial al domicilio, de tal forma que no pudiera violarse sino en los casos previstos por el propio artículo 16 constitucional, es

decir, para cateos o visitas domiciliarias, sin que ello implique que las facultades de comprobación fiscal no puedan llevarse a cabo en forma diversa, siempre y cuando se respeten las disposiciones a que debe sujetarse todo acto de autoridad a que se refiere el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal”.²

60. En ese sentido, la garantía de seguridad jurídica exige que, en el desarrollo de los procedimientos de fiscalización, el legislador regule de forma obligatoria ciertos elementos mínimos que permitan la consecución de dos objetivos primordiales, a saber: la posibilidad de que la persona que resiente la afectación pueda hacer valer sus derechos y, al mismo tiempo, se evite el actuar arbitrario de la autoridad, al contar con un marco de actuación bien definido.³

61. En suma, la garantía de seguridad jurídica aplicable a las facultades de comprobación fiscal por disposición expresa del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los actos de molestia se emitan por autoridad competente y funden y motiven la causal legal del procedimiento, lo que adquiere materialidad en dotar de certidumbre, esto es, el cómo, cuándo, dónde y por qué de la revisión, así como las consecuencias jurídicas que derivaran.

62. Ahora, el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

² Tesis P. XCVI/95, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: II, noviembre de 1995, página 80.

³ Sobre el particular, resulta ilustrativa la jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 144/2006, que esta Primera Sala comparte, de rubro: “GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES”. Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, registro 174094.

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

I. [...].

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.⁴

[...]”.

63. Pues bien, la disposición legal contempla como una de las causas de nulidad de la resolución o acto impugnados en el juicio contencioso administrativo, la omisión de los requisitos formales

⁴ La disposición legal encuentra su antecedente en el artículo 238, fracción II, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, cuyas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1985 y de 31 de diciembre de 1986, agregaron a la causa de nulidad las proposiciones: “que afecte las defensas del particular” y “trascienda al sentido de la resolución impugnada”, respectivamente.

Originalmente la iniciativa que culminó con la reforma legal publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1985, contemplaba el agregado de ambas frases, al sostener:

“Se establece que sólo serán causas de nulidad la omisión de los requisitos formales de una resolución o los vicios de procedimiento en que se hubiere incurrido, siempre y cuando afecten las defensas del particular y que el agravio trascienda al sentido de la resolución”.

Empero, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados consideró conveniente modificar el texto propuesto en la parte que decía: *“Trasciendan al sentido de la resolución...”.*

En el proceso de la última reforma de las indicadas, la Comisión de Hacienda y Crédito Público fue la que hizo referencia a la modificación del artículo 238, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, al indicar:

“Se modifica la fracción II y III del artículo 238 para establecer una resolución administrativa es ilegal cuando por omisión de los requisitos formales se afecten las defensas del particular y se trascienda al sentido de la resolución. Asimismo será ilegal una resolución administrativa, cuando existían vicios del procedimiento que afecten a las defensas del particular y sentido de la resolución impugnada.

Con las reformas a este artículo se señala que una resolución administrativa será anulable cuando le pare perjuicio al particular y no por una simple violación que no trascienda al sentido del fallo, siguiendo de esta forma la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala que para que exista agravio debe causar perjuicio al quejoso”.

exigidos por las leyes como la ausencia de fundamentación y motivación; empero, la omisión que genera la declaratoria de invalidez por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, está ceñida a que se afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.

64. La condicionante de que se afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, es la parte que impugna la quejosa, al estimar que viola el derecho fundamental de seguridad jurídica.

65. La recurrente expone que la supeditación de la declaración de nulidad a la afectación de las defensas del actor y la trascendencia al sentido de la resolución impugnada, infringe el derecho fundamental de seguridad jurídica, porque desde su perspectiva, basta la inobservancia o violación a la obligación de fundar y motivar para considerar ilegal el acto o resolución impugnados.

66. Esta Primera Sala considera que el vicio de inconstitucionalidad que se atribuye a la norma no se actualiza.

67. Como se ha dicho ya, la garantía de seguridad jurídica vinculada al ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal persigue, por un lado, que la persona revisada pueda hacer valer sus derechos y, por otro lado, evita la actuación arbitraria de la autoridad, en función del marco jurídico aplicable.

68. En congruencia con lo anterior, el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, recoge el derecho fundamental de seguridad jurídica, porque cualquier

omisión de fundamentación y motivación que impacte en el cómo, cuándo, dónde y por qué de la revisión, como estándar de protección establecido por el artículo 16 de la Constitución Federal, queda comprendido en la causal de nulidad regulada por la disposición legal secundaria.

69. Es decir, la omisión de fundar y motivar que incide en un conocimiento impreciso o etéreo del acto administrativo, por no dar respuesta a las interrogantes de cómo, cuándo, dónde y por qué, está prevista como causa de ilegalidad de la resolución impugnada, dado que afecta *ab initio* las defensas de la persona y trasciende al sentido de la resolución impugnada.

70. Contrario sensu la omisión de fundar y motivar que no impacta en el estándar de certeza mínimo previsto en el artículo 16 Constitucional, no ameritará la declaratoria de invalidez de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, porque no imposibilita a la persona a poder hacer valer sus derechos, ni permite el arbitrio de la autoridad.

71. Así, la expresión: “...*siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada...*”, no reduce el ámbito de protección que otorga el artículo 16 de la Constitución Federal, porque la omisión de requisitos formales, como la fundamentación y motivación legales que no afecta las defensas de la persona ni trasciende al sentido de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, no está vinculada a la certidumbre legal mínima exigida por la norma suprema.

72. Dicho de otra manera, el parámetro de certeza constitucional garantizado por el artículo 16 de la Constitución Federal no se ve disminuido, alterado o afectado por el contenido del artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque la condición establecida en la norma –se afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada– impacta de manera positiva sobre la fundamentación y motivación que constituye el núcleo esencial de la garantía de certeza, que como tal, naturalmente produce afectación a la persona y trasciende al sentido del acto.
73. Podríamos decir que la garantía de seguridad jurídica queda resguardada, porque si la omisión de fundar y motivar no afecta las defensas de la persona ni trasciende al sentido del acto administrativo, entonces recae en una cuestión periférica o adyacente, que por lo tanto, no repercute en los derechos subjetivos de la persona frente a la Administración Pública, protegidos por la prescripción de “fundar y motivar la causa legal del procedimiento”.
74. En tanto el legislador previó la existencia de casos en que la omisión de fundamentación y motivación no impide el conocimiento pleno y claro del acto administrativo y del procedimiento relativo, en los cuales resultaría insustancial la abstención de la autoridad de fundar y motivar y, por ende, la excluyó como causa de nulidad.
75. Entonces, el conocimiento pleno y claro del acto administrativo está garantizado en el artículo 16 de la Constitución Federal y se respeta con el señalamiento de la ley secundaria al indicar:

“siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada”, efectos consustanciales al incumplimiento de la garantía de seguridad jurídica.

76. En conclusión, la declaratoria de invalidez por omisión de fundamentación y motivación, regulada por el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, satisface la obligación constitucional de certeza, garantizada por la seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Carta Magna.
77. Por lo tanto, procede negar la protección constitucional solicitada en contra de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo de origen, en cuanto al tema de constitucionalidad de leyes se refiere.
(...)”.