

<b>XIII. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS</b> .....	<b>99</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	99
2. ARTÍCULOS 94, PÁRRAFO OCTAVO; Y 107, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	102
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ARTÍCULOS 192 Y 193 DE LA LEY DE AMPARO .....	104
4. LOS ARTÍCULOS 192 Y 193 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES, VIGENTES .....	106
5. CONTRADICCIONES DE TESIS 40/2001 Y 27/2004-SS .....	112
a) Contradicción de tesis 40/2001 .....	112
b) Contradicción de tesis 27/2004-SS .....	115
6. CONCLUSIÓN: HACIA UN NUEVO PARADIGMA INTERPRETATIVO .....	117

## **XIII. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

*Doctor Daniel Márquez Gómez\**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El fenómeno jurídico es de gran complejidad. Lo anterior se pone de manifiesto al estudiar las llamadas "fuentes del derecho". Por éstas se entiende el modo de producción de normas jurídicas, o las formas mediante las cuales en una sociedad organizada se manifiesta o exterioriza la norma jurídica. Entre dichas fuentes se encuentran las materiales, o sea, todos los factores o elementos de la vida social que contribuyen a fijar el contenido de las normas jurídicas; las fuentes materiales son ilimitadas y su número depende del momento histórico. Por su parte, las fuentes formales se refieren en primer lugar al órgano creador de la norma jurídica, esto es, a los órganos sociales a los que el ordenamiento jurídico atribuye la facultad de dictar normas jurídicas; en segundo lugar, desde la forma de manifestarse o externarse el fenómeno

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

jurídico, aluden a la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina.

Como fuente del derecho la jurisprudencia tiene raigambre antigua, baste recordar las *fazañas* y *pragmáticas* hispánicas, y la institución anglosajona del *stare decisis*. Héctor Gerardo Zertuche García considera a la jurisprudencia como:

...el conjunto de criterios jurídicos y doctrinales contenidos en las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea en Pleno o en Salas, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva que sea elaborada por reiteración o bien mediante el procedimiento de denuncia de contradicción de tesis con los requisitos que la ley determine, lo cual le da el carácter de obligatoria para los tribunales que jerárquicamente se encuentran subordinados a ello.<sup>1</sup>

Criterio que plasma lo que el autor llama un concepto técnico de jurisprudencia y que, desde nuestro punto de vista, sólo se refiere a la reiteración de sus notas legales. Para Ignacio Burgoa: "... La jurisprudencia tiene, cuando menos, dos finalidades esenciales, a saber: la de interpretar el derecho legislado y la de crear o construir el derecho con ocasión de los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales".<sup>2</sup> Complementando lo anterior, entendemos la jurisprudencia como aquel criterio plasmado por el juzgador en la parte considerativa de una sentencia, en la que según Ignacio Burgoa:

<sup>1</sup> Zertuche García, Héctor Gerardo, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, 2<sup>o</sup> ed., Ed. Porrúa, México, 1992, p. 89.

<sup>2</sup> Burgoa O., Ignacio, *El juicio de amparo*, 29<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1992, p. 819.

...Se presume la aplicación concreta de los conocimientos jurídicos generales que hace la autoridad jurisdiccional encargada de dictarla, está formulada en un sentido uniforme e ininterrumpido en varios casos especiales y particulares, interpretando una disposición legal determinada o haciendo una estimación lógica concreta respecto de cierto punto de derecho...<sup>3</sup>

Desde este punto de vista, la jurisprudencia es una fuente jurídica muy importante en nuestro derecho; cualquier deficiencia en su interpretación y, sobre todo, en la determinación de los sujetos obligados, causa perjuicio al orden normativo puesto que vulnera uno de los bienes más preciados de todo Estado de derecho: la seguridad jurídica, traducida en la legalidad de la decisión que se adopte. Así, para Héctor Fix-Zamudio:

De acuerdo con mi criterio personal, existe un error de apreciación cuando se considera que la jurisprudencia se limita a interpretar las normas existentes (...) La jurisprudencia tiene carácter creativo e integrador del ordenamiento jurídico, y no sólo en los supuestos no previstos por la ley, sino inclusive en los supuestos en los que no existen vacío o incertidumbre legislativa, pues las normas que surgen de la propia jurisprudencia no asumen carácter legislativo, sino judicial...<sup>4</sup>

La jurisprudencia, como objeto de nuestro estudio, será abordada desde el punto de vista contenido en las decisiones emitidas en las contradicciones de tesis 40/2001 y 27/2004-SS resueltas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 818.

<sup>4</sup> Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana*, introducción de Héctor Fix-Zamudio. IJ-UNAM, México, 2004. p. XXVIII.

de la Nación, pues si bien se tiene cierto consenso sobre los efectos interpretativos de la norma, en algunas ocasiones se confunde quiénes son los sujetos obligados a acatarla.

## **2. ARTÍCULOS 94, PÁRRAFO OCTAVO; Y 107, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución, señala que:

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.

En lo que se refiere al artículo 107, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917, reprodujo el artículo 107 del proyecto carrancista de 1916; ese precepto se reformó el 19 de febrero de 1951, incorporando la fracción XIII con el texto siguiente:

107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados

Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que deba prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios, en que tales hubieren sido sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiere ocurrido la contradicción.

Como lo establece la exposición de motivos, la reforma de 1951 tenía como propósito encontrar una solución al tema de las contradicciones de tesis, así, se afirmaba: "La necesidad de unificar estas tesis contradictorias es manifiesta, y la oportunidad, además, para que se establezca jurisprudencia que sea obligatoria tanto para las Salas de la Corte como para los Tribunales Colegiados de Circuito".<sup>5</sup> Más adelante se asentaba que el propósito de la adición era fijar: "... Sólo

<sup>5</sup> Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo X, artículos 95-110, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, México 1994, p. 591 (el subrayado es nuestro).

el procedimiento a seguir para la adecuada institución de la jurisprudencia".<sup>6</sup>

De la primera de las normas constitucionales mencionadas se desprende: a) el carácter obligatorio de la jurisprudencia, b) su naturaleza accesoria de una norma principal, ya sea constitucional, legal o reglamentaria, c) su naturaleza interpretativa, y d) el ámbito material de aplicación que puede ser local o federal. En la segunda norma constitucional nombrada se plasma la denuncia de contradicción de tesis, los sujetos facultados para interponerla y los efectos de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia en esas materias.

Sin embargo, a pesar de la mención al carácter obligatorio de la jurisprudencia, de la lectura de las normas que nos ocupan no se desprende ninguna mención a la obligación de acatar los criterios judiciales y tampoco se dice quiénes son los sujetos obligados a cumplirlos.

### **3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ARTÍCULOS 192 Y 193 DE LA LEY DE AMPARO**

Estos preceptos cuentan con una evolución en el derecho mexicano que no puede soslayarse. Así, en la Ley de Amparo de 1861, conocida como "*Ley Juárez*", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de noviembre de 1861, se eliminó la jurisprudencia y el valor del precedente; en su artículo 30 enunció que la jurisprudencia sólo beneficiaría a los que litigaron, y nunca podría alegarse por otros para dejar de cumplir la ley.

---

<sup>6</sup> *Idem*.

Por otra parte, en la Ley de Amparo de 1869, aprobada el 19 de enero de 1869, que deroga a la Ley de 1861 en lo que se refiere a la obligatoriedad de la jurisprudencia, en su artículo 26 mantiene la misma regulación que la ley a la que sustituyó.

En la Ley de Amparo del 14 de diciembre de 1882, se establece el carácter obligatorio de la jurisprudencia en su artículo 70, en los términos siguientes: "La concesión o denegación del amparo contra texto expreso de la Constitución o contra la interpretación fijada por la Suprema Corte, por lo menos en cinco ejemplares uniformes, se castigará con la pérdida de empleo, y con prisión de seis meses a tres años..." Con lo que impone la obligación de apegarse a la interpretación que de la ley hagan los Tribunales Superiores; además asienta la sanción para el supuesto de la inobservancia de dicha obligación.

El Código de Procedimientos Federales de 1897, suscrito el 6 de octubre de 1897, constituye un retroceso en lo que se refiere a la obligación de acatar la jurisprudencia, puesto que deroga los artículos 70 y 47 de la Ley de 1882; su artículo 826 copia textualmente el contenido del artículo 30 de la Ley de Amparo de 1861, con lo que niega valor al precedente y señala que las sentencias dictadas en el juicio de garantías únicamente beneficiarían a las partes contendientes y que no podrían alegarse por otros como ejecutorias.

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, que entró en vigor el 5 de febrero de 1909, restablece a la jurisprudencia en sus preceptos del 785 al 788; en el artículo 787 señala la obligación de acatar la jurisprudencia.



dencia, y que los Jueces deben expresar las razones por las que la aplicaron en sus sentencias.

En la Ley de Amparo de 1919, se regula la jurisprudencia en su Capítulo II "De la Jurisprudencia", en los artículos del 147 a 150. Para nuestro estudio es relevante el contenido del artículo 149, el cual establece quiénes son las autoridades obligadas a acatar la jurisprudencia, esto es: los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Territorios. Con lo anterior se advierte una evolución en materia de regulación jurisprudencial, al señalar a los sujetos obligados a respetarla y al pretender una uniformidad de criterios en la resolución de controversias, puesto que de su lectura se desprende que la jurisprudencia se imponía a los órganos jurisdiccionales federales y locales.

En otra etapa, la Ley de Amparo de 1935, que vino a sustituir a la Ley de 1919, entró en vigor el 10 de enero de 1936. En relación con el tema de la jurisprudencia, en su Título Cuarto sigue el mismo sistema que la de 1919, por lo que valgan, *mutatis mutandis*, los comentarios vertidos respecto a la mencionada ley.

#### **4. LOS ARTÍCULOS 192 Y 193 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES, VIGENTES**

Estos preceptos sufrieron cambios en 1968, 1976, 1984, 1986, 1988 y 2000. La reforma de 1951, a la par que modificó normas constitucionales, reformó los artículos 193 y 193-Bis de la Ley de Amparo. Entre los sujetos que deben aplicar la jurisprudencia sólo incluyó a las Salas de la Suprema Corte,

a los Tribunales Colegiados de Circuito, a los Tribunales Unitarios de Circuito, a los Jueces de Distrito, a los Tribunales de los Estados, Distrito y Territorios Federales y a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, no se incluía en esta enumeración a los tribunales administrativos.

En relación con el debate sobre si los tribunales administrativos estaban obligados o no a aplicar la jurisprudencia, en una tesis de 1955, se resolvió:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. ES OBLIGATORIA PARA EL TRIBUNAL FISCAL.—La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte es obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación. La naturaleza eminentemente jurisdiccional de las funciones que realiza dicho tribunal administrativo, el régimen de derecho que debe presidir al ejercicio de sus atribuciones y el pronunciamiento de sus sentencias, así como la subordinación jerárquica en que ha quedado colocado respecto a esta Suprema Corte mediante la institución de un recurso de revisión de sus mencionadas sentencias, implica la obligatoriedad de la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo. Si el Tribunal Fiscal se apartara de la interpretación establecida por la Corte, quebrantaría un principio de economía procesal y determinaría dilaciones del procedimiento nocivas para los intereses de las partes y un recargo indebido de las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo demás, el mismo Código Fiscal reconoce tácitamente el carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Corte, cuando autoriza a la Procuraduría Fiscal o a sus agentes para formular pedimento en el sentido de que se pronuncie sentencia favorable al actor cuando se invoque una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación instituida en cuestiones idénticas a las que se controvertan. Sólo existe agra-

vio cuando alguna de las partes sufre un perjuicio en sus intereses jurídicos con motivo de la violación de la ley; más la sujeción de un tribunal inferior a la jurisprudencia de la Suprema Corte implica cabalmente el cumplimiento de la ley, a menos que la hipótesis contemplada concretamente en el juicio rebasara el ámbito de la jurisprudencia. Si bien es cierto que el artículo 193 bis de la ley reglamentaria del juicio de amparo, declara obligatoria la jurisprudencia para tribunales judiciales federales y de los Estados y juntas de conciliación y arbitraje, dado el carácter orgánicamente administrativos inherentes a estas últimas, es aplicable, por evidente analogía, al caso del Tribunal Fiscal de la Federación.

Revisión fiscal 304/54.—Arroniz Castro Manuel.—25 de agosto de 1955.—Unanimidad de 5 votos. T. CXXV, pág. 1685.

Con la reforma de 1967 se intentó resolver el grave problema del rezago de asuntos en la Suprema Corte de Justicia, y no es hasta 1968, con la reforma del 30 de abril de este año, cuando se incluye en la Ley de Amparo la obligación de que los tribunales administrativos acaten la jurisprudencia. Así, en una tesis de 1972, ya se reconoce que:

JURISPRUDENCIA, OBLIGATORIEDAD DE LA.—El artículo 192 de la Ley de Amparo dispone que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, es obligatoria tanto para ella, como para las Salas que la componen, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común

de los Estados, Distritos y Territorios Federales y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales. El artículo 193 del mismo ordenamiento legal tiene idéntico contenido que el anterior solamente que se refiere a las Salas de este Alto Tribunal: de ahí que únicamente en el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido jurisprudencia estableciendo que una ley ordinaria es contraria a la Constitución, los tribunales del orden común deben dejar de aplicarla en acatamiento a dicha jurisprudencia.

Amparo en revisión 2230/70.—Marcelino de la Garza Quintanilla y Antonio Quintanilla de la Garza. ---8 de junio de 1972. —Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. Volumen XLII, p. 77.

Precedentes: Quinta Época. Tomo XLV, p. 2042. Tomo XLVI, p. 947.

Lo anterior perfila con claridad el carácter obligatorio de la jurisprudencia para determinados órganos jurisdiccionales, sin embargo, la enumeración de esos órganos es evidentemente casuística.

El artículo 192 está contenido en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la letra dice:

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce Ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro Ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

En este precepto se contienen varias cuestiones relacionadas con la jurisprudencia: a) Su carácter taxativo, en el sentido de que es limitativa del actuar de los órganos jurisdiccionales obligados a acatarla; b) Los sujetos que deben aplicarla, entre los que se encuentran diversos órganos jurisdiccionales desde el punto de vista formal y material, y sólo material; c) Su integración, a través de los cinco criterios no interrumpidos por uno en contrario, y d) La naturaleza de jurisprudencia de las resoluciones de contradicción de tesis.

Así, en acatamiento al imperativo constitucional, el párrafo primero del artículo 192 de la Ley de Amparo señala: "La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia (...) es obligatoria..." En la segunda parte del precepto en estudio señala a los sujetos obligados a su acatamiento, y que son: las Salas de la Suprema Corte; los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales; coincide con este criterio el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela.<sup>7</sup> El jurista Arturo González Cosío, asienta:

7 Cfr. Burgoa O., Ignacio, *op. cit.*, p. 827.

Es un hecho que la jurisprudencia (...) sólo están obligadas a obedecerla las autoridades judiciales y las demás autoridades que realizan la función jurisprudencial, por ejemplo, los tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo de nuestra jurisprudencia está constituida, prácticamente, por autoridades jurisprudenciales, quedando fuera de dicha esfera las autoridades administrativas y legislativas.<sup>8</sup>

De lo transcrito, y del contenido del numeral 192 de la Ley de Amparo, queda establecido que la jurisprudencia obliga única y exclusivamente a los órganos jurisdiccionales y, fuera del ámbito del Poder Judicial, ninguna autoridad del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo se encuentra obligada a acatarla.

Por su parte, el artículo 193 de la Ley de Amparo señala:

La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales de fuero común de los Estados y del Distrito Federal y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los Magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

<sup>8</sup> González Cosío, Arturo, *El juicio de amparo*, tercera edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 288.

Para nuestros propósitos es interesante el contenido del párrafo primero; y dada su casi identidad con el contenido del mismo párrafo del artículo 192 de la ley en cita, valgan, *mutatis mutandis*, los comentarios vertidos en relación con dicho numeral.

## **5. CONTRADICCIONES DE TESIS 40/2001 Y 27/2004-SS**

### **a) Contradicción de tesis 40/2001**

En este caso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió la diferencia planteada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

Las tesis en las que existía la contradicción eran: la tesis número XIV.1 o.8 K publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, pág. 1061, con rubro: "Jurisprudencia. Es obligatoria para las autoridades administrativas en acatamiento al principio de legalidad que dimana del artículo 16 Constitucional", sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, en la que sustancialmente se afirma:

Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo (...) se refieren de manera genérica a órganos jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a acatarla 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 del texto del artículo 94 de la misma codificación suprema...

En esta tesis se entiende que la jurisprudencia sólo es la interpretación reiterada y obligatoria de la ley y que el principio de legalidad impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar sus actos, por lo que para hacerlo cabalmente, la autoridad no sólo debe aplicar la ley, sino hacerlo del modo como ésta ha sido interpretada por los órganos facultados para ello.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al dictar sentencia en el amparo directo 304/2001 determinó:

El párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución Federal cuando establece: 'La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia', se refiere a la ley ordinaria que, en el caso es la Ley de Amparo y no la propia ley constitucional, por lo que no puede sostenerse la obligatoriedad de las autoridades administrativas de fundar sus actos en la jurisprudencia, con base en una interpretación armónica de lo que dicen los numerales 16, primer párrafo, y 94, octavo párrafo del ordenamiento constitucional.

Por lo cual era necesario establecer si en los términos legales precisados la jurisprudencia obliga o no a las autoridades administrativas. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en mi opinión, acertadamente, determinó que:

... no puede sostenerse la obligación de las autoridades administrativas de fundar sus actos en la jurisprudencia, con base en una interpretación armónica de los numerales 16, primer párrafo, y 94, octavo párrafo del ordenamiento constitucional, en razón de que la obligación de las autori-



dades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración y la adecuación de entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y no citar también la jurisprudencia respectiva.

Lo anterior se reitera en la jurisprudencia que lleva por 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" (jurisprudencia 2a./J 38/2002).

En dicha jurisprudencia se reitera el criterio mencionado y se sostiene:

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 expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración y la adecuación de entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y no citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar y motivar los actos en ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos 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, no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige el juicio de garantías (...) habida cuenta por remisión del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de

En esta tesis se entiende que la jurisprudencia sólo es la interpretación reiterada y obligatoria de la ley y que el principio de legalidad impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar sus actos, por lo que para hacerlo cabalmente, la autoridad no sólo debe aplicar la ley, sino hacerlo del modo como ésta ha sido interpretada por los órganos facultados para ello.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al dictar sentencia en el amparo directo 304/2001 determinó:

El párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución Federal cuando establece: 'La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia', se refiere a la ley ordinaria que, en el caso es la Ley de Amparo y no la propia ley constitucional, por lo que no puede sostenerse la obligatoriedad de las autoridades administrativas de fundar sus actos en la jurisprudencia, con base en una interpretación armónica de lo que dicen los numerales 16, primer párrafo, y 94, octavo párrafo del ordenamiento constitucional.

Por lo cual era necesario establecer si en los términos legales precisados la jurisprudencia obliga o no a las autoridades administrativas. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en mi opinión, acertadamente, determinó que:

... no puede sostenerse la obligación de las autoridades administrativas de fundar sus actos en la jurisprudencia, con base en una interpretación armónica de los numerales 16, primer párrafo, y 94, octavo párrafo del ordenamiento constitucional, en razón de que la obligación de las autori-

dades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración y la adecuación de entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y no citar también la jurisprudencia respectiva.

Lo anterior se reitera en la jurisprudencia que lleva por 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" (jurisprudencia 2a./J 38/2002).

En dicha jurisprudencia se reitera el criterio mencionado y se sostiene:

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 expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración y la adecuación de entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y no citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar y motivar los actos en ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos 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, no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige el juicio de garantías (...) habida cuenta por remisión 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.

La decisión es acertada porque el principio de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita con claridad que todo mandamiento escrito de autoridad competente debe estar fundado y motivado. Correlacionando este precepto con la garantía de legalidad que regula el artículo 14, párrafo final de la Carta Fundamental, se infiere, en rigor, que la forma más adecuada de "fundar" consiste en expresar la norma jurídica que sustente el acto de molestia. En este sentido, los artículos 16 y 94 de la Constitución federal no podrían servir de apoyo para sustentar la obligación de las autoridades administrativas de aplicar la jurisprudencia en los casos concretos de su competencia.

No obstante los razonamientos vertidos líneas arriba, debe mencionarse que la tesis XIV.1o.8 K: "Jurisprudencia. Es obligatoria para las autoridades administrativas en acatamiento al principio de legalidad que dimana del artículo 16 Constitucional", fue alabada por un sector de la doctrina, afirmando que consistía en: "Un triunfo excepcionalmente importante y que fue materia de debate constante".<sup>9</sup>

## **b) Contradicción de tesis 27/2004-SS**

En este caso la denuncia de la existencia de la contradicción la formula la oficina del administrador de lo Contencioso de

<sup>9</sup> González de la Vega, René, *Justicia e ideología*, UNAM-IJ, México, 2005, pp. 122-123. El autor lista la tesis XIV.1o.8 K, como una de las "tesis relevantes, que mucho nos interesan en el esfuerzo de comprender la tarea interpretativa judicial, con tonos verdaderamente actualizados por su evidente sentido material y no escuetamente formal" [p. 121].

Grandes Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que considera que existe una posible contradicción entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la revisión fiscal 165/2002, y el del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 323/2003.

En la revisión fiscal 165/2002, al resolver el recurso de revisión, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que las autoridades administrativas no estaban obligadas a aplicar la jurisprudencia cuando emiten sus actos; sin embargo, estimó que la Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación sí está obligada a aplicar la jurisprudencia en su resolución.

En cambio, en el amparo directo 323/2003, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, señaló que el artículo 16 de la Carta Magna no establece la obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos según la forma en que el Poder Judicial de la Federación haya interpretado la ley, al ser la jurisprudencia sólo aplicable a casos particulares; por tanto, no se considera una norma general. Además, la jurisprudencia sólo obliga a órganos jurisdiccionales, por lo que el Tribunal Colegiado consideró que la Sala Fiscal era una autoridad administrativa y que no estaba obligada a aplicar la jurisprudencia.

Aquí, aunque los dos tribunales coincidieron en que las autoridades administrativas no están obligadas a acatar la jurisprudencia, existía la discrepancia sobre la obligación del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de acatar el contenido de la jurisprudencia. La Sala determinó que en términos de la jurisprudencia 2a./J 38/2002, derivada de la controversia 40/2001, las autoridades administrativas no están obligadas a fundar y motivar sus actos aplicando la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley. Sin embargo, consideró que cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aplica la jurisprudencia realiza un estudio de legalidad no de constitucionalidad. Esta decisión de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal también es acertada, pues de una recta lectura de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, es claro que los "tribunales administrativos", entre éstos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están obligados a acatar la jurisprudencia que emitan los órganos facultados para ello. Además, esa imposición a los tribunales administrativos ya se conocía desde 1968, por lo que la Sala ratificó este criterio.

## **6. CONCLUSIÓN: HACIA UN NUEVO PARADIGMA INTERPRETATIVO**

Estamos conscientes que de la literalidad de los artículos 16 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 192 y 193 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, se advierte con claridad quiénes son los sujetos obligados a acatar la jurisprudencia.

No obstante, para el maestro Diego Valadés: *"En los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente al poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones*

de equidad entre los miembros de la sociedad".<sup>10</sup> El contralor por excelencia del poder es el derecho, una autoridad que se sujeta a las leyes ejerce un poder institucionalizado. Lo anterior nos permite afirmar que para sujetar el Estado al derecho debe variarse el paradigma interpretativo de la norma (estricta legalidad o *summum ius, suma iniuria*), para permitir una integración armónica del sistema de fuentes del derecho en la resolución de controversias; para lograr desde la perspectiva general la supremacía del derecho y, en el caso concreto, un mayor contenido de justicia, lo que se podría conciliar con la interpretación personal que formulo del artículo 17 de nuestra Carta Magna, en el que advierto que todo ciudadano tiene derecho a que se le administre justicia pronta y expedita.

Ahora bien, como lo advertimos en la introducción, una de las fuentes del derecho es la jurisprudencia, entendida como la interpretación y determinación del sentido de la ley. Atendiendo al hecho de que en nuestro régimen jurídico la jurisprudencia no es una fuente autónoma del derecho, al divorciarla de la norma a la cual complementa podemos llegar al absurdo de contar con diversas interpretaciones de un mismo precepto: la que genere cada autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones legales, y la que por su parte fije el Poder Judicial en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales; lo anterior, por un lado sería contrario a la idea del derecho como sistema y, por el otro, atentaría contra la seguridad jurídica, pues ¿cuál sería el sentido de la norma que su destinatario debería atender? En este contexto, es deseable que no sólo los órganos jurisdiccionales formal y materialmente apliquen la jurisprudencia, sino que también los demás órganos del poder público se sujeten a su contenido.

<sup>10</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, IJ-UNAM, México, 2003, p. 2.

Para continuar con nuestra argumentación, vamos a apoyarnos en la tesis ampliamente aceptada por un sector de la doctrina: que en la Constitución existen principios y reglas, que a los principios se presta adhesión y las reglas se obedecen.<sup>11</sup> En este sentido, consideramos posible armonizar en nuestro país los principios plasmados en la Constitución y las reglas que su propio ordenamiento federal contiene, con las disposiciones secundarias que emanan de ella.

Así, el artículo 14, párrafo final de nuestra Constitución, señala que: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".<sup>12</sup> Por lo que nada se opone a que, sustentándose en este precepto constitucional y tomando en consideración a la norma de la cual emana, las autoridades administrativas y legislativas puedan aplicar directamente la jurisprudencia, de manera indicativa o para fundar sus determinaciones, en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior nos plantea la cuestión de si las autoridades administrativas deben o no respetar la parte dogmática de nuestra Constitución. En mi opinión, ese debate ya está superado; como apoyo a lo anterior debe mencionarse que sobre las garantías de seguridad jurídica que tutela el artículo 14 de nuestra Constitución federal, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en este sentido:

---

<sup>11</sup> Gustavo Zagrebelski, *El derecho dúctil. Ley, derecho, justicia*, trad. Marina Gascón, 2ª ed., Trotta, España, 1997, pp. 109 y 110; para él 'distinguir los principios de las reglas significa, a grandes rasgos, distinguir la Constitución de la ley'. Afirma que: "las fórmulas 'de principios' [...] deben ser entendidas en su ethos. En pocas palabras, a las reglas 'se obedece' [...] a los principios, en cambio, 'se presta adhesión'".

<sup>12</sup> El contenido de este precepto constitucional se refiere en el artículo 158, párrafo segundo de la Ley de Amparo, 1324 del Código de Comercio (aunque sólo menciona a los principios generales de derecho); y 19 del Código Civil Federal.



Son cuatro las garantías de seguridad jurídica que contiene el artículo transcrito: en primer término, la garantía de irretroactividad de la ley; en segundo lugar, la garantía de audiencia, seguida por la garantía de exacta aplicación de la ley —prohibición de aplicar analogía y mayoría de razón en los procesos penales—y, por último, la garantía de legalidad en materia civil y administrativa [y que]: Es imprescindible tener en cuenta que, al hablar de 'juicios del orden civil', el texto constitucional no alude exclusivamente a los que son regulados por las normas procesales civiles; antes bien, esta garantía tiene un alcance que involucra, asimismo, a los juicios administrativos, mercantiles, familiares, de arrendamiento y aun a los laborales,<sup>13</sup>

Criterio del que se advierte que la exacta aplicación de la ley —incluida la Constitución como norma— constituye una garantía de seguridad jurídica que deben acatar, no sólo los órganos jurisdiccionales, sino también las autoridades administrativas.

Tampoco debemos soslayar que, en términos del artículo 128 de la Ley Fundamental, todo servidor público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Además, la obediencia a la Carta Magna es una consecuencia del principio de legalidad.<sup>14</sup>

Así, la literalidad del artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución, en el sentido de que "La ley fijará los términos

<sup>13</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías de seguridad jurídica*, SCJN, México, 2003, pp. 37 y 75-76.

<sup>14</sup> Si la autoridad "sólo puede hacer aquello que la ley le permite" es evidente que "donde la ley no distingue no se debe distinguir", y por otra parte, si la fuente de legitimidad última del poder del Estado es la propia norma fundamental, en este contexto si la Constitución Federal impone la obligación de guardar y hacer guardar su contenido a cierta autoridad ¿de qué manera se le privaría de esa obligación sin caer en la ilegalidad?

en que sea obligatoria la jurisprudencia", no debe entenderse como restrictiva, esto es, que única y exclusivamente en la Ley de Amparo se plasman los supuestos de aplicación de la jurisprudencia, atendiendo al hecho de que en la Constitución también existen reglas —normas—, como el artículo 14, párrafo final, de las que podría desprenderse otro caso de obligación de aplicar la jurisprudencia ante el defecto de la ley, atendiendo a la frase "*la sentencia definitiva deberá ser conforme (...) a la interpretación jurídica de la ley*", y al uso de la disyunción "o", lo que desde nuestro punto de vista implica alternativa o una u otra, esto es, la ley o la jurisprudencia.

Para Miguel Acosta Romero y Alfonso Pérez Fonseca, en una exégesis de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, sostienen que la sentencia definitiva deberá ser: 1. Conforme a la letra de la ley (cuando ésta es clara o perfecta); 2. Conforme a la interpretación jurídica de la ley (cuando la norma es oscura, función teleológica, específica y propia de la jurisprudencia), y 3. A falta de ésta, se fundará en los principios generales de derecho (función también propia de la jurisprudencia conocida como integración).<sup>15</sup> Criterio con el que coincidimos, puesto que, como lo señalamos más arriba, el uso de la disyunción en la norma constitucional implica, lógicamente y gramaticalmente, alternativa, esto es, la posibilidad de optar, respetando, por supuesto, la prelación que la propia norma constitucional establece: ley, interpretación de la ley o jurisprudencia y, al final, los principios generales de derecho.

No debemos olvidar que en nuestro régimen jurídico se plantea la posibilidad de que el caso concreto rebase al conte-

<sup>15</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel y Pérez Fonseca, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 197.

nido de la ley, así, en los siguientes preceptos del Código Civil Federal se establece que:

Artículo 18. El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.

Artículo 19. Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho.

Artículo 20. Cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trate de evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados.

De lo que se desprende que aun cuando no exista ley, ésta sea oscura o insuficiente en el caso concreto, los Jueces están obligados a resolver la controversia puesta a su consideración; por eso se establece como mecanismo de resolución de conflictos una gradación que va de la ley a su interpretación jurídica, para culminar con los principios generales de derecho, e incluso, en casos extremos, puede acudir a la equidad.

Por otra parte, el imperativo de justicia del artículo 17 de la Carta Fundamental nos podría llevar a concluir que lo importante en el caso concreto es la justicia, traducida en la seguridad jurídica que se otorga al justiciable al respetar la garantía de exacta aplicación de la ley.

En este sentido, existe la posibilidad de que las autoridades administrativas actúen dentro de los márgenes del derecho si aplican la jurisprudencia en los casos concretos de que tienen conocimiento. Tampoco sería limitante el llamado "principio de relatividad de las sentencias", que en rigor sólo rige para el caso concreto, o sea, que se impone sólo a los litigantes; en cambio, el criterio que emana del caso concreto (la jurisprudencia) adquiere cierta generalidad en cuanto puede aplicarse no sólo al caso del cual emanó, sino también a otros similares.

Ya en otra obra nos ocupamos de manera breve de la posibilidad de que la jurisprudencia fuera obligatoria para las autoridades administrativas, dijimos que:

Las reformas planteadas por sí mismas no van a solucionar el problema de la aplicación del derecho en la materia administrativa. Para que estas propuestas se pudieran transformar en un gran eje de lucha contra la corrupción y de tutela de la legalidad, se requieren, paralelamente, otro tipo de reformas; tal es el caso de los artículos 192 y 193 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para obligar a las autoridades administrativas que aplican normas jurídicas a sujetarse a la interpretación que realiza el Poder Judicial de la Federación de las mismas, con el propósito de uniformar los criterios de solución de controversias jurídicas.<sup>16</sup>

Aceptar el criterio de que las autoridades administrativas pueden aplicar la jurisprudencia en sus determinaciones, in-

---

<sup>16</sup> Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*; IJ-UNAM, México, 2002, p. 212.

cluida la vinculada con leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permitiría uniformar la manera en la que se fundamentan los actos de autoridad en los ámbitos administrativo, legislativo y jurisdiccional. Así, para Rubén A. Sánchez Gil, la obligatoriedad de la jurisprudencia *stricto sensu* es el elemento necesario para que logre su objetivo de unificar la interpretación y aplicación del derecho.<sup>17</sup>

Otro aspecto benéfico de obligar a todas las autoridades, incluidas las administrativas y legislativas, a respetar la jurisprudencia, se traduciría en la disminución de cargas de trabajo a los órganos jurisdiccionales, al evitar que los particulares o las propias autoridades recurran constantemente a los juicios de garantías para impugnar el contenido de actos jurídicos contrarios a la interpretación de los Tribunales Federales. En nuestro Máximo Tribunal están conscientes de esta situación, puesto que en el amparo directo 304/2001, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, menciona que:

Lo que aquí se considera es sin dejar considerar que de ser obligatoria para las autoridades administrativas la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y la de los Tribunales Colegiados de Circuito, ello podría redundar en la reducción de las controversias ante los tribunales, pero para ello es necesario adecuar las disposiciones constitucionales y de la Ley de Amparo correspondientes.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Cfr. Sánchez Gil, Rubén A., "La jurisprudencia de inconstitucionalidad y su aplicación", en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 11, julio-diciembre de 2004, UNAM-ILJ, México, 2004, p. 237.

<sup>18</sup> Véase el resultando tercero de la Contradicción de Tesis 40/2001-PL, pp. 20-21.

Si bien es cierto que compartimos el criterio vertido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, discrepamos en lo que se refiere a la necesidad de la reforma legislativa; estimamos que sería suficiente que se reconociera que en el párrafo final del artículo 14 existe una verdadera norma que obliga a todas las autoridades a sujetarse a la jurisprudencia al emitir sus determinaciones.

Coincidiendo con el criterio de hacer obligatoria la jurisprudencia a otras autoridades, distintas de las jurisdiccionales, para Arturo González Cosío:

Podría plantearse la ampliación de esta esfera de obligatoriedad a cualquier autoridad, para darle a la jurisprudencia significado más radical; de esta manera quedarían sujetos a ella los Congresos y los órganos de la Administración Pública, los cuales se verían obligados a actuar en el sentido que exija la jurisprudencia en el momento de dictar sus leyes y actos, respectivamente.<sup>19</sup>

Sin embargo, su comentario es negativo, pues más adelante advierte del peligro de caer en una "tecnocracia judicial".

Consideramos que no existiría el peligro a que alude el autor en comento, siempre y cuando se precisen los términos y formas de aplicación de la jurisprudencia en los ámbitos de competencia de las otras autoridades; además, la realidad lo desmiente pues, en los hechos, las autoridades se ajustan a la jurisprudencia ante el temor de que se declare la nulidad o inconstitucionalidad de sus actos en los posibles litigios que se planteen. Por lo que esperamos un cambio de paradigma de interpretación en la materia.

<sup>19</sup> González Cosío, Arturo, *op. cit.*, p. 288.