

| | |
|---|-----------|
| X. CONTRADICCIÓN DE TESIS 40/2001 | 69 |
| 1. ANTECEDENTES | 69 |
| 2. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS | 70 |
| 3. TESIS DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO | 72 |
| 4. CRITERIO DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO | 74 |
| 5. PUNTO DE CONTRADICCIÓN | 75 |
| 6. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER | 75 |

X. CONTRADICCIÓN DE TESIS 40/2001

1. ANTECEDENTES

Por oficio número 8920/2001, el secretario de Acuerdos del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en cumplimiento de una ejecutoria de ese tribunal, remitió a la Suprema Corte de Justicia copia certificada de la resolución dictada en el juicio de amparo directo 304/2001, para denunciar la contradicción de tesis sostenida con el criterio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó solicitar al presidente del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, el envío de la ejecutoria cuya posible contradicción se denunciaba, y después de los trámites previstos, remitió el asunto a la Segunda Sala, donde fue radicado.

2. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

De las tesis sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, la Segunda Sala se avocó, en primer lugar, a determinar la existencia o no de dicha contradicción denunciada.

El Alto Tribunal coligió que sí existía contradicción, ya que los tribunales contendientes, en las consideraciones de sus ejecutorias, analizaron la misma cuestión jurídica relativa a la actuación de las autoridades administrativas, al fundar y motivar sus actos de acatar o no la jurisprudencia, aunque uno de los criterios proviniera de una revisión fiscal que resolvió la legalidad de un juicio de nulidad, y el otro procediera de una sentencia de amparo directo, que determinó la constitucionalidad del acto reclamado, consistente en una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que en ambas resoluciones el tema de análisis y motivo del criterio contradictorio se refiere a la obligación de las autoridades administrativas de acatar o no la jurisprudencia, cuando cumplen con el imperativo legal de fundar y motivar la emisión de sus actos de autoridad.

Por otra parte, la Segunda Sala argumentó que el procedimiento de contradicción de tesis sí era aplicable entre un criterio sostenido en una ejecutoria de amparo y en una resolución de un recurso de revisión fiscal si, como acontecía en este caso, se tomaba en cuenta la íntima conexión que se daba en los temas jurídicos analizados, tanto en el recurso de revisión fiscal como en el juicio de garantías.

La Segunda Sala también consideró que existe contradicción de tesis, aun cuando uno de los criterios divergentes conste solamente en la ejecutoria y al respecto no se haya elaborado la correspondiente tesis. La contradicción de tesis es un sistema de integración de jurisprudencia, en el cual por tesis se entiende el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos. Ese criterio, en los términos de lo establecido en el artículo 195 de la Ley de Amparo, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse, no le priva del carácter de tesis. Esa investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados.

Con los anteriores razonamientos, la Segunda Sala concluyó que en el caso analizado sí existía contradicción de tesis, ya que los tribunales contendientes, en las consideraciones de sus ejecutorias, analizaron la misma cuestión jurídica y adoptaron criterios jurídicos discrepantes, provenientes del examen de los mismos elementos, es decir, de la interpretación de los artículos 16, primer párrafo, y 94, octavo párrafo, de la Constitución Federal, con relación a los numerales 192 y 193 de la Ley de Amparo.

3. TESIS DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, al resolver la revisión fiscal 27/98, promovida por el administrador local jurídico de ingresos de Mérida, en sesión de 1.º de octubre de 1998, por unanimidad de votos, sostuvo la tesis número XIV.1 o.8 K que aparece publicada en la página 1061 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, que a la letra dice:

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 en la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia.

La tesis anterior deriva de las siguientes consideraciones:

a) 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 quedar incluidas, conclusión que se alcanza a través del enlace armónico con que deben entenderse los artículos 16, primer párrafo, y 94, séptimo párrafo de la Constitución Federal.

b) La jurisprudencia es la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, la norma misma definida por sus alcances a través de un procedimiento que busca desentrañar su sentido y finalidad.

c) De conformidad con el artículo 16, primer párrafo de la Norma Fundamental, 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 mandamiento constitucional.

4. CRITERIO DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al fallar el amparo directo 304/2001, en sesión de 25 de octubre de 2001, por mayoría de votos, sostuvo en la parte conducente lo siguiente:

a) El párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución Federal cuando establece que: "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia", se refiere a la ley ordinaria que, en este caso es la Ley de Amparo y no la propia ley constitucional; por tanto, 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.

b) La obligación que tienen las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos, consiste en citar de manera específica la ley exacta 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.

c) 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 192 y 193 de la Ley de Amparo 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.

d) La jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, por ello, carece de sustento legal que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que sobre el caso exista.

5. PUNTO DE CONTRADICCIÓN

El punto de contradicción estriba en determinar 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, constriñe a aquéllas 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.

6. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

La Segunda Sala determinó que, como lo sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en el amparo directo 304/2001, 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 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 y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; y no en citar también la jurisprudencia respectiva, ya que la garantía de legalidad no llega al extremo de exigir que dichas autoridades, al actuar, deban también apoyarse en esa fuente del derecho emitida por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación. Esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en el mismo sentido en que ésta fue interpretada por los órganos competentes, dado que la ley y la jurisprudencia tienen grandes diferencias, desde la fuente del derecho que las produce hasta la dimensión de sus efectos, mientras la primera es una norma general, la segunda sólo se aplica a casos particulares, por lo que carece de sustento legal que los actos administrativos que no se apoyen en la jurisprudencia aplicable al caso incumplan con el principio de legalidad.

Conforme a lo anterior las autoridades administrativas, en aquellos casos en que sus actos sean impugnados a través de las vías legales conducentes y anulados por las resoluciones de los órganos jurisdiccionales que hayan aplicado algún criterio jurisprudencial, deben cumplimentar la nueva resolución conforme a los lineamientos dictados por el órgano resolutor, en acatamiento del Estado de derecho que rige en nuestro país y cuyo incumplimiento trae aparejadas las sanciones que

establecen las leyes de la materia, lo que implica que en este supuesto, propiamente no están acatando la jurisprudencia sino la sentencia en que se aplicó.

En atención a lo expuesto, la Segunda Sala determinó que el criterio que debe regir con carácter jurisprudencial el tema controvertido que se dilucida, en términos de lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, es la tesis 2a./J. 38/2002 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, mayo de 2002, página 175, establecida bajo el siguiente rubro y texto:

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.