

PROYECTO DEL MINISTRO GABINO FRAGA*

Cía. Telefónica de Sabinas, S.A., vs. Primera Sala del Tribunal Fiscal y otras. Juicio de Amparo en Revisión Núm. 4.072-1941/2a.

Vistos, y,
RESULTANDO:

Primero.—Por escrito de veintidós de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, presentado ante el Juez de Distrito de Piedras Negras, el señor Fernando C. Coronado, en su carácter de representante legal de la Cía. Telefónica de Sabinas, S.A., en liquidación, pidió amparo contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación de Primera Sala, de la Dirección General de Aduanas y de la Aduana de Piedras Negras, Coahuila. Señaló como actos reclamados: 1o. La resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación en Pleno, el veinticinco de septiembre de mil novecientos treinta y nueve, en la que declaró que las Salas del mismo Tribunal son incompetentes para decidir acerca de la constitucionalidad de leyes; 2o. La resolución definitiva pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación el día veintiséis de septiembre de mil novecientos treinta y nueve en el expediente número 2,316/39, iniciado por la quejosa, en la que se declara la validez de la resolución dictada por la Dirección General de Aduanas en el expediente número 14/39, la que, a su vez, declara legal la de la Aduana de la ciudad de Piedras Negras en la que considera a la sociedad quejosa como responsable del delito de contrabando, y confirma los impuestos de importación y penas administrativas a que se alude; 3o. La resolución

de la Dirección de Aduanas antes mencionada; y 4o. La ejecución que, de tales resoluciones, pretenden llevar a cabo la Dirección de Aduanas y la Aduana fronteriza de este lugar.

CONSIDERANDO:

Primero.—No aparece de autos que se haya recurrido el sobreseimiento decretado en primera instancia respecto del acto atribuido al Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y de la resolución que dictó la Dirección General de Aduanas en el expediente número 14/39; en consecuencia, no será revisado en esta ejecutoria.

Segundo.—En virtud de que la Aduana Fronteriza de Piedras Negras se limitó en su escrito de agravios a defender la validez constitucional de la sentencia de la Sala responsable, replicando a los razonamientos en contrario que expuso el inferior deben desestimarse los agravios formulados por esa autoridad ejecutora, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo.

Tercero.—El artículo 183 de la Ley de Amparo estatuye que cuando en una misma demanda se invoquen, a la vez, violaciones a las leyes de procedimiento y a las de fondo se estudiarán primero aquellas y en caso de estar comprobadas se omitirá el estudio de las segundas. Ahora bien, en la demanda de amparo se expresó que la Sala responsable cometió una violación procesal al negarse a resolver la cuestión relativa a la inconstitucionalidad del artículo 182 de la ley Aduanal. El inferior juzgó infundado este concepto de violación: pero como esta Sala considera que la decisión del juzgado es errónea por las razones que se expresarán en el considerando siguiente, en acatamiento al precepto indicado se abstendrá de tomar en cuenta los agravios de fondo que hizo valer la parte tercera perjudicada, en virtud de que pro-

* *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Tomo IV, Números 13 y 14, Enero-Junio, México 1942.

ponen cuestiones relacionadas con el fondo del asunto que no pueden ser tocadas, puesto que siendo procedente la violación procesal señalada, sería absurdo que en el caso de declararse fundados los agravios de fondo, después se llegará a la conclusión de que la Sala responsable cometió la violación procesal que se le imputa.

La Sala responsable se negó a estudiar los problemas de inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley de Aduanas que le fueron propuestos en la demanda de nulidad, fundándose en que, de acuerdo con la jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal Fiscal, las salas son incompetentes para decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes. En la demanda de amparo se considera que esta decisión es violatoria de garantías, porque es inexacto que la Sala responsable esté incapacitada para juzgar el problema de inconstitucionalidad de que se trata.

La jurisprudencia establecida sobre la materia por esta Suprema Corte, sostiene que en los recursos ordinarios no se pueden plantear cuestiones que versen sobre la inconstitucionalidad de las leyes, pues este linaje de problemas sólo puede ser tratado en el juicio de garantías. Esta Sala considera errónea la jurisprudencia anterior y estima que debe ser modificada. Atendiendo a las razones que informan esa jurisprudencia del Tribunal Fiscal invocada en la sentencia reclamada, bastará para cumplir con lo mandado por el artículo 195 de la Ley de Amparo, analizar y destruir las argumentaciones en que se basa la jurisprudencia del Tribunal Fiscal.

Los fundamentos de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal pueden sintetizarse en la siguiente forma: a) Como el problema implica fundamentalmente una cuestión de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, debe tenerse presente que el artículo 124 de la Constitución Federal establece que, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, es decir, estatuye un sistema de facultades expresas para las autoridades federales y, como el Tribunal Fiscal corresponde a esta última categoría, sólo tiene facultades expresas; que como los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal atribuyen a los Tribunales Judiciales de la Federación la resolución de controversias suscitadas por resoluciones que se estiman contrarias a la Constitución y establecen la forma procesal para estudiar la constitucionalidad de una ley, pretenden que el Tribunal Fiscal tuviera la facultad de declarar por sí y ante sí, sin audiencia del órgano legislativo, la constitucionalidad de una ley, sería desconocer la estructura y el sistema contenidos en los artículos 103 y 107, fracción IX, de la Constitución; b) Ni la supremacía jerárquica de la Constitución Federal respecto de las demás leyes, ni las obligaciones que establecen los artículos 128 y 133 de la Constitución pueden ser fundamento bastante para que el Tribunal Fiscal se considere competente para examinar la constitucionalidad de las leyes, porque el primero de ellos no tiene la trascendencia que se le pretende dar, y porque el segundo fija exclusivamente una norma de conducta para los Jueces locales pero no toca el problema del conflicto entre dos ordenamientos federales y ninguno de ellos llega a desvirtuar la competencia exclusiva que a los Tribunales

Judiciales de la Federación otorgan los artículos 103 y 107 constitucionales; c) Finalmente, que no es exacto el principio de que la naturaleza jurisdiccional de la función que realiza el Tribunal Fiscal lo obligue a estudiar la constitucionalidad de una ley, puesto que, a pesar de estar investido de funciones jurisdiccionales, no puede desligarse de su naturaleza de órgano colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal, y si dicho Ejecutivo no veta una ley es en razón de que implícitamente la estima arreglada a la Constitución, de donde resulta que el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano del Ejecutivo, al examinar en las contiendas fiscales la constitucionalidad de las leyes, iría más allá de lo que el Jefe del Ejecutivo, puede realizar y no realizó al dejar de vetar la ley. No vetada la ley, sólo queda la obligación de ejecutarla, conforme la fracción I del artículo 89 constitucional.

Ante argumentos de la trascendencia y seriedad como son los que ha hecho valer el Tribunal Fiscal de la Federación, en el acuerdo al principio referido, es necesario hacer un cuidadoso estudio de cada uno de ellos, para ver si efectivamente conducen a la conclusión anotada, pues en esta primera ocasión que se presenta ante la Suprema Corte el problema en una forma tan directa y tan completa, no puede rehuir la obligación que la ley le impone de decidir sobre la cuestión controvertida.

Para definir la cuestión planteada debe principiarse por afirmar que, dado el carácter de la ley fundamental, suprema, que tiene la Constitución, todas las actividades de las autoridades que ella establece necesitan conformarse estrictamente a sus prevenciones, tal como lo prescribe el artículo 41 constitucional, pero aún a falta de éste, no por eso dejaría de existir esa necesidad porque no se trata de una facultad, en el sentido técnico de la expresión, que un Poder tenga dentro de su competencia y que por eso mismo excluya a los demás Poderes, sino de una obligación, de un deber, que debe cumplirse al ejercitarse cada una de las facultades que a todas y cada una de las autoridades otorga la propia Constitución. Formando pues ésta el régimen jurídico primario de la actividad de los órganos constitucionales, es evidente, que, para su propia actuación, cada uno de estos órganos debe afrontar y decidir, en primer término, las cuestiones de interpretación a que dan lugar los textos legales de la Constitución que interesen al ejercicio de sus facultades, pues de otro modo sería imposible la actuación normal de dichos órganos y no se concebiría cómo, por ejemplo el Poder Legislativo puede expedir leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución sin hacer previamente una interpretación de los textos constitucionales relativos, ni cómo el ejecutivo puede hacer uso de sus facultades constitucionales sin determinar por sí mismo el sentido y alcance de las propias facultades y de las limitaciones que otros textos de la misma Constitución le imponen. Parece, por lo mismo, no necesitar mayor demostración el postulado inicial de que el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución es bastante para considerar que todos los Poderes de la Federación pueden, en lo que se refiere a su propia actuación, interpretar los textos constitucionales relativos sin que al hacerlo extralimiten su competencia o invadan la privativa de otro Poder. Sin embargo, cuando ade-

más de las prescripciones constitucionales existen las de una ley secundaria, surge el problema que ha planteado y resuelto el Tribunal Fiscal, de determinar si un órgano del Ejecutivo está capacitado para conocer y resolver las cuestiones de constitucionalidad que suscite esa ley secundaria y ante el dilema entre las dos posibles soluciones el referido Tribunal apoya la solución de que debe limitarse a cumplir con la ley secundaria por obligarlo a ello el artículo 89, fracción I de la Constitución, y porque de proceder en otra forma invadiría las facultades expresas y exclusivas que el Poder Judicial tienen otorgadas en los artículos 103 y 107 constitucionales.

Para destruir la solución dada por el Tribunal Fiscal, es por lo mismo indispensable demostrar que la facultad otorgada al Poder Judicial en los términos de los artículos citados, no está en contraposición con la obligación de los demás Poderes Públicos de ajustarse en todo caso y preferentemente a la Constitución y demostrar igualmente que la obligación impuesta al Poder Ejecutivo en el artículo 89 no sacrifica el principio de la supremacía de la Constitución.

Los principios dominantes del sistema de separación de poderes y la estructura misma del juicio constitucional mexicano son los elementos fundamentales que deben tomarse en cuenta para precisar el alcance de las facultades que al Poder Judicial se otorgan en la Constitución. De acuerdo con dicho sistema, las funciones normales dentro de la vida de un estado de derecho son las de formación y cumplimiento voluntario espontáneo de las normas jurídicas y esas funciones están atribuidas, respectivamente, al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Cuando las normas jurídicas no se cumplan voluntariamente, no se respeten o se controvierta su validez, es decir, en los casos excepcionales dentro de la vida jurídica de un Estado, se hace necesaria la existencia de otro Poder que obligue a los demás al cumplimiento de las normas que han dejado de aplicar. El examen de lo que ocurre en la vida civil es perfectamente claro para demostrar que, en principio y como un fenómeno absolutamente normal, los particulares actúan en sus mutuas relaciones aplicando y obedeciendo voluntariamente las leyes civiles; que sin intervención de las autoridades se realiza el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de carácter civil y que sólo en el caso excepcional de que haya resistencia para cumplir una obligación de que se impida a otro el ejercicio de un derecho o de que se discuta el alcance de esas obligaciones y derechos, es cuando el Poder Judicial interviene poniendo fin a la controversia y haciendo respetar la ley por medios coactivos. Y como lo mismo que ocurre en la vida civil se reproduce bajo los diferentes regímenes legales, se puede afirmar que de acuerdo con los principios del sistema de separación de poderes, el Poder Judicial no puede ser el encargado de dar cumplimiento a las disposiciones legales, puesto que entonces tal cumplimiento sólo se haría en forma excepcional, ya que es excepcional dentro de la vida jurídica del Estado, la intervención del Poder Judicial.

La Constitución, inspirada en estas ideas, sólo faculta al Poder Judicial para resolver controversias, es decir, los casos en los que existe una pretensión contra la cual se levanta una resistencia u oposición, o de otro modo, casos en los

cuales se afirma la existencia de un estado de cosas contrario al derecho, que por ningún concepto puede ser el fenómeno ordinario en la realización y cumplimiento de las normas jurídicas, sino por el contrario, el excepcional y extraordinario que urge suprimir en beneficio del mantenimiento del régimen de derecho y de la tranquilidad social. Si a esto se agrega que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha considerado que la controversia constitucional a que se refieren los artículos 103 y 107 de la Constitución no se configura sino hasta que existe un acto definitivo de la autoridad, es decir, un acto contra el cual se han agotado todos los remedios que las leyes ordinarias establecen, es claro que hasta ese momento se reconoce la posibilidad de que, fuera de la intervención judicial en la vía de amparo, las autoridades ordinarias, bien de oficio o a petición de parte, purguen a sus actos de los vicios de ilegalidad que resulten en agravio de un individuo particular, y que sólo que no lo hagan, nace la competencia exclusiva del Poder Judicial.

Por otra parte y dentro de las mismas ideas, los antecedentes históricos del juicio de amparo en México demuestran claramente que, por medio de este juicio, se trató de dar competencia al Poder Judicial Federal para remediar los abusos de los demás Poderes, para obligarlos a respetar los derechos individuales y las normas fundamentales del régimen federal y para fijar el derecho público de la nación, estableciendo la interpretación suprema de la Carta Fundamental; pero la atribución de esas facultades pone en claro que el pensamiento de los autores de la Constitución fue el de que, siendo común a todas las autoridades del país la obligación de respetarla, debía de preverse el remedio adecuado para el caso en que tales autoridades faltaran a su obligación. Si la sentencia en este juicio es otorgando el amparo de la Justicia Federal, tienen que fundarse en que la autoridad obró inconstitucionalmente y que, por lo tanto, obró indebidamente. Luego es indudable que dada la naturaleza de la función judicial de la que antes se ha hablado, la controversia decidida pudo haberse evitado si la autoridad se ajusta a los mandatos de la Constitución. Si esto es así, ¿cómo se puede pensar que esa propia autoridad debe esperar que la Justicia resuelva para respetar los preceptos constitucionales?

Por eso RABASA al hacer el estudio de la *teoría de la supremacía judicial*, asienta que la naturaleza misma de la Constitución y de la institución de la Justicia hacen que el Poder Judicial sea el que deba ceñir a los otros Poderes dentro de los mandamientos de la ley suprema y que “como consecuencia de la función judicial, el poder que la ejerce, resulta de hecho también, por una necesidad lógica, investido de una facultad altísima, que tampoco necesitó expresar concretamente porque también es propio de su índole; la de interpretar definitivamente los preceptos de la Constitución que sean susceptibles de caer bajo su conocimiento en las querellas del derecho privado...” Y más adelante consigna estos dos párrafos que no son sino la expresión del punto de vista que esta Sala sostiene: “Cierto es que el Legislativo y el Ejecutivo también interpretan la Constitución, puesto que deben penetrar el sentido de sus disposiciones para laborar sobre ellas y sin excederse de sus atribuciones limitadas; pero la interpre-

tan para su propia acción y no como el Judicial para hacer reglas de conducta común; y la interpretación que aquellos Poderes adopten queda sometida al juicio de éste, que tienen ocasión y necesidad de calificarla en el ejercicio de su ministerio". "En cuanto al equilibrio de los tres Poderes no resulta exclusivamente de la intervención del Judicial, sino de la distribución de las facultades de todos y de un enlace entre ellos... el equilibrio del conjunto resulta principalmente de las funciones del Poder Judicial" (Juicio Constitucional, páginas 151 a 153).

El examen anterior sobre el alcance de las facultades otorgadas al Poder Judicial Federal en los artículos 103 y 107 constitucionales, demuestran que ellas sólo son exclusivas, en estos tres aspectos: a) en tanto que se otorgan para decidir una controversia, entendida ésta en los términos técnicos en que la jurisprudencia la ha definido; b) En tanto que se otorgan para obligar a las otras autoridades a respetar y cumplir los mandatos constitucionales, y c) Finalmente, en tanto que por medio de ellas el Poder Judicial fija la interpretación definitiva, no revisable, del texto de la Constitución. Luego si otra autoridad distinta de sus propios actos o del Poder Legislativo ordinario, sin que lo haga cuando exista la controversia constitucional, sin que su objeto sea regular la acción de otros Poderes, sino exclusivamente su propia actuación dentro de los límites de las facultades que tienen otorgadas y si finalmente su interpretación constitucional tiene siempre la posibilidad legal de ser revisada, no se ve cómo pueda decirse, como lo hace el Tribunal Fiscal, que en tales casos existe una invasión de facultades expresamente atribuidas al Poder Judicial.

Pero admitido que en la forma que se acaba de indicar no existe invasión de la esfera de competencia del Poder Federal, es necesario demostrar que el Ejecutivo puede proceder en tal forma respecto de las leyes ordinarias, a pesar de que se abstenga de hacer observaciones en los términos del inciso b) del artículo 72 de la Constitución, y a pesar igualmente de que la fracción I del artículo 89 lo obligue a ejecutar las leyes del Congreso. La circunstancia de que el Ejecutivo no observe, dentro del proceso de elaboración de las leyes, las que el legislativo le envía para su promulgación, no puede considerarse como preclusivo de la posibilidad de considerarlas más tarde como inconstitucionales, por la sencilla razón de que no existe texto expreso en la misma Constitución que así lo disponga. Que el propio Ejecutivo esté obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, no significa que su obligación se refiera a las leyes inconstitucionales, en primer término porque sería absurdo pensar que la propia Constitución autoriza y obliga a cumplir leyes que la contradigan o la deroguen, y en segundo término, porque para que pudiera estimarse que existiendo una ley secundaria, desaparece la obligación de respetar preferentemente la Constitución, que deriva del carácter de ésta como ley fundamental, sí sería necesario un texto expreso en la misma que permitiera que su vigencia quedara subordinada a las disposiciones del legislador ordinario, puesto que en este caso los órganos constitucionales excederían su competencia, ya que la Constitución no los ha creado para que la violen. Ahora bien ¿no sería

cualquiera de estos extremos el trastorno más grave al régimen constitucional, al grado de poder considerarse que tal régimen no existe?. Si se exigiera un texto expreso que autoriza la preferencia de la Constitución, sería como en otro lugar se ha dicho y dada la técnica de ese cuerpo de leyes, desconocer que lejos de ser una facultad de cumplir la Constitución, es una obligación que domina sin excepción el ejercicio de todas las facultades que se atribuyen a los Poderes Públicos (Constitución artículo 41); sería admitir que los mandatos y limitaciones constitucionales (y entre éstas el respeto de los derechos individuales) no se imponen más que al Poder Legislativo, de manera que si éste no los acata, los demás Poderes se encuentran ya liberados de esa obligación cuando ejecutan una ley del Congreso.

Por otra parte, además de que la obligación de ejecutar las leyes que expida el Congreso es, como se acaba de demostrar y como se desprende de la supremacía jerárquica de la Constitución una obligación concurrente con la de cumplir los preceptos de esta última, que, por lo mismo, deben cumplirse simultáneamente y sólo de no ser posible, dar preferencia a la de cumplir la Constitución, debe tenerse presente que el Ejecutivo no es simplemente un agente maquina, un instrumento ciego de la voluntad del Legislativo, sino que, por el contrario, dado su carácter de Poder y naturaleza del acto de ejecución, está investido de facultades propias de apreciación, de discernimiento y de voluntad que hacen que el acto de ejecución sea un acto propio del Ejecutivo con características, no sólo formales, sino materiales que lo distinguen jurídicamente del acto legislativo. Ahora bien, siendo un acto propio, la medida de su legitimidad tiene que ser, no sólo la ley que pretende ejecutar, sino también la ley constitucional cuyo respeto debe ser preferido en todas circunstancias. Sin reconocer en estos términos las características de la función ejecutora no podría el presidente de la República discernir si una ley ha derogado tácitamente otra anterior contradictoria y ante la imposibilidad de aplicar las dos simultáneamente tendría que paralizar su actuación; estaría obligado a proveer, en la esfera administrativa, al exacto cumplimiento de leyes anticonstitucionales; tendría, finalmente, que expedir reglamentos para facilitar la consumación de las violaciones constitucionales ordenadas por leyes expedidas por el Congreso. Es indudable, por lo tanto, que ante estas absurdas consecuencias cuyo resultado no es concebible que pueda ser tolerado por la Constitución, debe admitirse la posibilidad franca de que el Ejecutivo conozca y decida las cuestiones de constitucionalidad que susciten las leyes secundarias en la medida que sea necesario para el ejercicio de sus facultades propias de ejecución. En tales condiciones, como el juicio de valor que formula el Ejecutivo, no lo hace con el propósito de anular la ley inconstitucional, ni de obligar al Legislativo a ajustarse a los mandatos constitucionales, sino para normar y legitimar sus propias funciones ejecutivas; como lo hace cuando todavía no existe la controversia constitucional a que se refieren los artículos 103 y 107 constitucionales en los términos en que más arriba ha quedado definida; y como, por último, dicho juicio de valor es legalmente revisable por el Poder Judicial Federal, único que puede

fijar la interpretación definitiva de la Constitución, es evidente que no tiene valor la afirmación del Tribunal Fiscal sobre la falta de competencia del Poder Ejecutivo para calificar, dentro de esas limitaciones, la constitucionalidad de las leyes secundarias, sin que sea, por ello mismo, necesario un texto expreso que subordine el Legislativo al Ejecutivo, puesto que no se juzga al primero ni se le impone un procedimiento de audiencia de la autoridad responsable, porque el Ejecutivo actúa fuera de la controversia cuya resolución exige el procedimiento adoptado para el juicio de amparo.

Bastaría lo anterior para demostrar la falta de justificación de la tesis sustentada por el Tribunal Fiscal; pero como ésta se refiere en su resolución a otros argumentos, es conveniente analizarlos en su totalidad. Dicho Tribunal considera que los artículos 128 y 133 de la Constitución no tienen la trascendencia que se les ha querido dar ni el valor suficiente para alterar la competencia que al Poder Judicial Federal otorgan los artículos 103 y 107 constitucionales.

Se dice que la obligación que tienen los funcionarios públicos, antes de tomar posesión de su encargo, de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, no puede considerarse como un argumento en favor de la facultad de dichos funcionarios, para declarar la inconstitucionalidad de una ley, porque de aceptar tal argumento, se llegaría al establecimiento de un régimen anárquico en el que todas las autoridades aún las más insignificantes, se creyeran competentes para hacer interpretaciones de la Constitución y para negarse a aplicar las leyes que expida el Congreso, con mengua de la autoridad que corresponde al Poder Legislativo. Desde luego, no es posible admitir que si la Constitución impone la necesidad de la protesta, ella carezca de valor y menos cuando se presta en los términos que para el presidente de la República establece el artículo 87 constitucional. Es indudable que esa protesta implica la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Sería inhumano y hasta criminal, como dijo Marschall, imponer esa obligación a los funcionarios públicos, si se van a convertir en instrumentos conscientes para violar lo que ellos han jurado guardar. La trascendencia, pues, que esta Sala reconoce a la obligación de la protesta no es otra que la de considerar que su establecimiento no es sino una de las múltiples aplicaciones del principio de la supremacía de la Constitución.

Se debe aclarar aquí que ese valor que se ha atribuido a la protesta no significa que cualquier empleado haga la interpretación de la Constitución, pues a ello se oponen los principios de la organización administrativa que la propia Constitución prevé, según la cual sólo el presidente de la República y un escaso número de autoridades que le están sometidas jerárquicamente, tiene facultades de decisión en la aplicación de la ley o facultades otorgadas directamente por la Constitución, en tanto que el resto se limita a cumplir órdenes de sus superiores. Aquella posibilidad sólo debe reconocerse, pues, en favor de las autoridades primeramente citadas.

También rechaza el Tribunal Fiscal la posibilidad de encontrar un fundamento en la disposición del artículo 133

constitucional, porque este precepto sólo se refiere a las relaciones entre la Federación y los estados y a los conflictos de leyes que pudieran surgir entre las emanadas de ambas entidades, no pudiendo, por lo mismo tener aplicación, cuando se trata de un conflicto entre la Constitución y una ley federal, como lo es necesariamente la que aplica el Tribunal Fiscal.

Esta Sala considera que no es pertinente discutir en esta ejecutoria las diversas interpretaciones que se han dado al artículo 133 constitucional sobre la naturaleza y alcance de la obligación impuesta a los Jueces locales y para los fines del debate planteado basta con afirmar que, aunque es cierto que el propósito de dicho precepto es fijar la norma para la resolución de conflictos entre la legislación federal y la local, es indudable que como lo ha sostenido la doctrina constitucional mexicana, la enumeración con que se inicia el precepto no hace sino una aplicación del principio de la superioridad jerárquica de la Constitución; reconociendo a ésta como superior a las leyes federales, entre ellas las que tiene que aplicar el Tribunal Fiscal, puesto que para que formen parte de la Ley Suprema necesitan emanar de aquélla, es decir, tener su fuente en la Constitución.

De los últimos argumentos considerados se desprende la conclusión de que, lejos de justificarse la intrascendencia de los preceptos contenidos en los artículos 128 y 133 constitucionales, se hace indispensable recurrir a ellos por ser aplicaciones del principio de supremacía constitucional que se ha hecho valer en este fallo como la base fundamental para afirmar la posibilidad de que el Ejecutivo aparte la aplicación de las leyes inconstitucionales y dé preferencia absoluta el cumplimiento de la Constitución.

Luego si el Ejecutivo no solamente puede, sino que está obligado a ajustarse preferentemente a los mandatos de la Ley Suprema, el Tribunal Fiscal que está encuadrado en el marco de dicho Poder tiene que tener indudablemente la misma posibilidad y la misma obligación y aunque el propio Tribunal conoce con facultades jurisdiccionales de una controversia, no hay que olvidar que, por una parte, la controversia de que conoce no es la controversia constitucional, puesto que precisamente la actuación del repetido Tribunal se ha considerado válida por aplicación de la tesis jurisprudencial sustentada por la Corte de que el juicio de amparo es prematuro y por lo tanto, improcedente, mientras no se agoten previamente los recursos que las leyes administrativas hayan establecido.

Todas las consideraciones que preceden demuestran la necesidad de modificar la tesis que hasta época reciente vino sustentando la Suprema Corte y coincide con la que el Tribunal Fiscal ha sostenido sobre la imposibilidad de que autoridades diversas de las del Poder Judicial Federal y éstas fuera de la vía de amparo, conozcan y decidan cuestiones de constitucionalidad de las leyes ordinarias, en el concepto de que al hacer tal modificación no se excluye la competencia directa e inmediata de los Tribunales Federales para conocer en la vía de amparo, de las controversias que se susciten por leyes inconstitucionales en los casos en que hasta ahora se ha reconocido la procedencia del amparo contra leyes. Tampoco significa esta modificación que la Suprema Corte abdique

de su competencia, ya que ésta sólo existe en los términos en que en esta propia ejecutoria se ha definido, ni finalmente puede concluirse que se establezca un germen de anarquía, reconociendo a las autoridades que se han especificado la obligación de apartar la aplicación de la ley secundaria cuando en concepto de ellas violen la Constitución, puesto que nunca podrá llamarse anárquica una tesis, fundada en la Ley Suprema, que sostenga como base fundamental para el mantenimiento del orden y del equilibrio constitucionales, la de que la Constitución se respete diaria y normalmente sin necesidad de que para todos los casos intervenga el Poder Judicial Federal.

En consecuencia, al negarse la Sala responsable a estudiar el concepto de inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley Aduanal, violó en perjuicio de la quejosa los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Debe pues, concederse el amparo para el efecto de que la autoridad responsable pronuncie nueva sentencia y estudie esa cuestión.

Por todo lo expuesto, se resuelve:

Primero.—Se modifica, en cuanto a sus efectos, la sentencia de primera instancia en la parte sujeta a revisión.

Segundo.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la Compañía Telefónica de Sabinas, S.A., contra actos de la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Dirección General de Aduanas y de la Aduana fronteriza de Piedras Negras, Coahuila, consistentes: en la sentencia que pronunció la primera autoridad, el veintiséis de septiembre de mil novecientos treinta y nueve, en el juicio de nulidad número 2316/39; y en el cobro de derechos de importación y multa impuesta a la quejosa, como consecuencia de ese fallo, por las dos últimas autoridades.

Tercero.—Notifíquese, con testimonio de esta ejecutoria vuelvan los autos al Juzgado de origen y en su oportunidad archívese el toca. ⁽⁸⁾

La sentencia de la Segunda Sala, el día 28 de octubre de 1946, no se basó en el proyecto presentado por el Ministro Gabino Fraga, sino que fue del tenor siguiente:

Amparo en revisión

4072/41

CÍA. TELEFÓNICA DE SABINAS, S.A.

en liquidación

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del día veintiocho de octubre de mil novecientos cuarenta y seis.

Vistos; y,
RESULTANDO:

Primero.—El Licenciado Fernando G. Coronando como representante de la Cía. Telefónica de Sabinas, S.A., en liquidación promovió amparo ante el Juez Segundo en Materia

Administrativa del Distrito Federal; la queja se dirigió contra el Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Sala del mismo Tribunal, Dirección General de Aduanas y de Aduanas de Piedras Negras, Coahuila. Los actos reclamados se hicieron consistir en la sentencia pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación en el expediente 2316/39 de Dirección General de Aduanas dictada en el expediente 14/39, que a su vez declara legal la de la Aduana de Piedras Negras que considera a la Telefónica de Sabinas como responsable del delito de contrabando y confirmó los impuestos de importación y penas administrativas por la suma de \$23,975.42 (veintitrés mil novecientos setenta y cinco pesos, cuarenta y dos centavos), reclamó además la resolución dictada en el Pleno por el Tribunal Fiscal de la Federación el 25 de septiembre de 1939 por la que declara que las Salas del Tribunal son incompetentes para decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes y que se aplica por la Primera Sala en la sentencia antes mencionada para justificar el hecho de no tomar en consideración las impugnaciones hechas en contra de las leyes aplicadas indebidamente por la Aduana de Piedras Negras y la Dirección General de Aduanas dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la ejecución de la sentencia.

Como conceptos de violación se expresaron substancialmente los siguientes: violaciones al artículo 14 constitucional por cuanto se priva al quejoso de sus propiedades y derechos sin cumplir con las formalidades del procedimiento acatando las disposiciones de los artículos 196 fracción IV, 201, 102 y 203 del Código Fiscal de la Federación pues no se tuvieron en cuenta los alegatos ni se apreciaron las pruebas aportadas en el juicio de nulidad e interpretación caprichosa de la cláusula XXXII del contrato de concesión de 4 de noviembre de 1932 por la que se libera a la quejosa del requisito de solicitar permiso previo para el caso de enajenación de materiales e implementos importados bajo la franquicia de exención de pago de impuestos. Que además no examinan todos y cada uno de los puntos controvertidos eludiendo la cuestión con la cita que se hace de la resolución dictada por el Tribunal Pleno relativa a la incompetencia del propio Tribunal para resolver sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones legales. Que indebidamente se hace aplicación del artículo 182 de la Ley Aduanal para la imposición de las sanciones porque se le da una extensión y un alcance que hiere los principios que informan nuestra Legislación Criminal al imponer las sanciones relativas al contrabando.

Que se viola el artículo 16 constitucional porque se molesta a la quejosa en sus posesiones y derechos sin que exista la resolución que funde y motive la causa legal del procedimiento ya que la sentencia examinó, sólo en parte, problemas planteados eludiendo esencialmente de la aplicación inconstitucional del artículo 182 de la Ley Aduanal.

Que se viola el artículo 17 constitucional por el Tribunal Fiscal en su acuerdo pleno así como por la Sala al reconocer que la Dirección General de Aduanas puede hacerse justicia por sí misma reconociendo derechos otorgados conforme al contrato-concesión; por otra parte se consuma la denegación de justicia al eludir la resolución las cuestiones constitucio-

⁽⁸⁾ Se suprimió la N. de la R. en la que se transcribía el texto de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sirven de fundamento al proyecto anterior, por considerarla innecesaria.

nales planteadas a pesar de que los tres Magistrados de la Sala opinan unánimemente en contra del criterio del Tribunal Pleno que debió ser desestimado. Que el artículo 182 precisado al ser ratificada su aplicación por la Sala, comete un error si se atiende a que el delito de contrabando requiera para su existencia mala fe la que no puede estimarse operada por la circunstancia misma del caso y que por otra parte el artículo 349 de la propia Ley Aduanal previene que no se considerará como constitutivos del contrabando ni le será aplicable la pena correspondiente, a aquellos actos que, aun cuando pudieren comprenderse en los términos del artículo 346 (precepto éste que prevé el delito de contrabando) tengan señalado en dicha Ley o en su Reglamento una sanción administrativa por motivos distintos; que por lo tanto la omisión de la autorización previa de la enajenación que se le imputa no amerita sanción pues no puede un hecho ser considerado como falta y como delito, y más aún, una autoridad administrativa sólo puede castigar infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, y por otra parte las penas no deben de ser excesivas cuando se aplican por concepto de delitos y menos pueden serlo las multas por infracciones no delictuosas ni aplicar dos penas diversas.

Segundo.—El Juez Segundo de Distrito se declaró incompetente substituyéndolo en el reconocimiento del juicio el Juez de Distrito de Piedras Negras, Coahuila, quien falló en los siguientes términos; sobreseyó respecto al acto imputado al Pleno del Tribunal Fiscal, por no afectar los intereses jurídicos de la quejosa; asimismo, sobreseyó por lo que concierne a la resolución dictada por la Dirección General de Aduanas, por no ser un acto definitivo; y concedió el amparo contra la Sentencia de la Sala responsable y sus consecuencias. Considerando previamente que de acuerdo con el artículo 103 de la Carta Magna, los problemas relacionados con la constitucionalidad de las leyes son de la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación, estimado inoperante el agravio respectivo en cambio fundados los relativos a la interpretación de la cláusula XXXII y efectos del refrendo del contrato-concesión por parte de la Secretaría de Hacienda.

Tercero.—Recurrieron el fallo tanto la Secretaría de Hacienda en su carácter de tercero perjudicado como la Aduana Fronteriza de Piedras Negras como autoridad responsable, la primera expresó como agravios substancialmente lo siguiente: el fallo recurrido contiene en su considerando cuarto apreciaciones inconsecuentes puesto que en el juicio de nulidad se probó que el material que se importó al amparo de la concesión, fue vendido, sin que pueda considerarse satisfecha la exigencia que para el caso establece el permiso previo que para el caso establece el artículo 27 de la Ley General de Vías de Comunicación anterior a la vigente cuyo texto coincide con el del artículo 216 de la Ley Aduanal en vigor y que establece el permiso previo que para la enajenación de los productos importados libres de derechos debe otorgar la Secretaría de Hacienda. Que la circunstancia de que por un tiempo se hayan instalado los artículos importados en el servicio público de comunicaciones telefónicas a que se comprometió la Compañía concesionaria, no es apta para relevarla del

pago del impuesto de importación puesto que no quedó satisfecho el requisito de la autorización a que se haya referencia contenida en el artículo 27 citado pues el uso de los artículos importados por el término de cinco años no autorizaba su enajenación puesto que el precepto legal indicado prevé la situación, desentendiéndose el fallo combatido de la prevenciones de esa disposición.

Que el argumento de que en caso de que el contrato no se ajustara a derecho no tiene razón la Secretaría de Hacienda para exigir el pago de los impuestos, puesto que no puede ante sí nulificar o dejar sin efectos el contrato de concesión que en su tiempo lo refrendó sino en todo caso sólo motivaría responsabilidad a los funcionarios, resulta inaceptable ese criterio en virtud de que el acto que se impugna en el amparo fue el crédito fiscal de \$23,975.42 (veintitrés mil novecientos setenta y cinco pesos cuarenta y dos centavos), la que se operó surtiendo sus efectos a la Compañía de enajenar los bienes importados sin el permiso de la Secretaría de Hacienda se hizo acreedora a las sanciones establecidas por el artículo 182 de la Ley Aduanal párrafo 2o., que se remite a la correspondiente al contrabando y por consiguiente sujeta al causante del pago de impuestos sencillos y adicionales así como a las sanciones que si en la demanda no se dice que se haya afectado la concesión al sentenciador no puede sostener ese criterio sin violar el artículo 79 de la Ley de Amparo al no sujetarse a los términos de la demanda la que no podrá ser suplida ni ampliada.

Cuarto.—Contra el acto que admitió la revisión, la quejosa interpuso el recurso de reclamación. Esta Sala en acuerdo de trece de octubre anterior confirmó el auto recurrido estimando, por una parte, que el Subsecretario de Hacienda tuvo personalidad legal para pedir la revisión del fallo de primera instancia, y en segundo lugar, que las cuestiones relativas a los agravios formulados por la Aduana Fronteriza “por su misma naturaleza, deben ser estudiados al resolverse sobre la revisión interpuesta”.

Quinto.—El C. Agente del Ministerio Público Federal pide que se confirme la sentencia recurrida.

CONSIDERANDO:

Primero.—Para determinar la procedencia o improcedencia de los agravios precisa apreciar el contenido de la cláusula XXXII del contrato de concesión entre la quejosa Compañía Telefónica de Sabinas, S.A., ahora en liquidación y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. La cláusula de referencia dice expresamente: “La Compañía, como compensación de los servicios de utilidad pública que va a prestar, podrá importar, libres de derechos aduanales y de impuestos, ya sean éstos federales, por el término de dos años, contados del primero de enero de 1932 al treinta y uno de diciembre de 1933, los siguientes artículos para el establecimiento de las líneas a que este mismo contrato se refiere, hasta por un valor total de \$75,000.00 (setenta y cinco mil pesos moneda nacional), con la obligación de que sean para uso exclusivo de la Compañía en los mencionados servicios.— 55.000 kilogramos de alambre de cobre, 10,000 kilogra-

mos de alambre de fierro galvanizado, 2.000 metros de cable de cobre, forro de plomo, de diversos números conductores y calibre, 5 conmutadores para centrales telefónicas y 400 aparatos telefónicos de diferentes tipos para pared, para mesa y escritorio. Si los anteriores artículos fueren vendidos o aplicados a otros fines sin haber sido instalados y usados por la Compañía en sus servicios, el reintegro de los derechos e impuestos causables por la importación, será exigido a la Compañía por el Gobierno, sin perjuicio de los pagos establecidos para los casos de infracción a las leyes fiscales.

Desde luego, como lo expresó el propio quejoso en su demanda, la concesión para el servicio telefónico, se otorgó con apoyo en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 29 de agosto de 1933 que reglamenta y rige las concesiones, permisos y contratos para las vías de comunicación en la República y es precisamente el artículo 49, de la precitada ley que cita el quejoso como fundamento de la concesión el que determina que las cuestiones que se suscitan sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transportes se decidirá en primer término por la de Comunicaciones.

Ahora bien, la cláusula XXXII transcrita anteriormente no entraña contrariedad al artículo 27 de la Ley citada, puesto que el contenido de la misma coincide con alguna de las prevenciones de dicho precepto, por lo que no se está en el caso de un conflicto entre la citada cláusula de la concesión y la disposición legal de referencia, cuya aplicación es imperativa y aplicable dado el contenido del artículo 4° de la propia Ley a que antes se hizo referencia y seguramente que el Juez de Distrito, al reconocer el requisito de autorización por parte de la Secretaría de Hacienda para la enajenación de los bienes importados bajo la franquicia, reconoce la aplicación al caso del precitado artículo 27. La cláusula de referencia al imponer la obligación al concesionario de instalar y usar los artículos importados a los servicios de comunicaciones, sin precisar término en el uso no debe de ser interpretada en el sentido de que únicamente se exigía al concesionario un uso transitorio pues la propia cláusula XXXII especifica que la gracia otorgada es en compensación a los servicios de utilidad pública que va a prestar los que se realizan precisamente mediante el uso de los objetos importados los que no podrían satisfacer y justificar la concesión gratuita si sólo se exigiera la utilización transitoria por la Negociación destinándolos finalmente a usos diversos, por lo tanto la sola instalación y empleo de los artículos por un período inferior al término de la concesión impedía a la Negociación enajenar los bienes importados sino sólo previa autorización que la Negociación obtuviera de la Secretaría acogiéndose al beneficio que otorga el artículo 27 de la Ley de Comunicaciones. Ahora bien, como lo expresa la Secretaría recurrente el requi-

sito apuntado para la enajenación relativo a la autorización previa no pudo estimarse operando genéricamente con la cláusula, pues resulta inaceptable la tesis del Juez de Distrito en el sentido de que el refrendo del contrato de concesión por parte de dicha Secretaría de Hacienda constituye autorización para la venta con el solo hecho de instalación y uso inicial, pues independientemente a lo antes manifestado respecto a la interpretación del término en el uso de los objetos a que se refiere la cláusula XXXII, existe la circunstancia de que el permiso que otorga la Secretaría tiene que ser expreso y gestionado y por lo mismo tienen que operarse precisamente como antecedente inmediato a la operación de la enajenación pues aun el caso de que el refrendo tendiera substancialmente a la aceptación por parte de Hacienda de los términos en que estaba redactada la cláusula XXXII de referencia, no es posible deducir de ella la autorización expresa o tácita ni el propósito de contrariar las modalidades diversas a las contenidas en el artículo 27 de la Ley de la materia; por consiguiente, infundados resultan los agravios.

Precisa agregar tan sólo que no se está en presencia, con el fallo motivo de la queja, de una declaración administrativa de inexistencia del beneficio otorgado, puesto que hay que apreciar que dicho beneficio se otorga bajo la condición y la insatisfacción de tal condición no equivale a una declaración de nulidad o inexistencia del beneficio tanto más cuanto que el pago del impuesto, como lo establece el artículo 27 de la Ley Vías Generales de Comunicaciones de 1932, se hará con las deducciones relativas al tiempo en que se hayan utilizado los objetos importados.

Habiéndose estimado fundados los agravios precisa entrar al análisis de los conceptos de violación contenidos en la demanda y cuyo estudio se omitió en la sentencia a revisión, resultando lo siguiente:

Segundo.—El Tribunal Fiscal de la Federación expresa en su resolución las razones y consideraciones por las que estima determinadas pruebas y da validez a otras sin que a su criterio y conclusión aceptando realizada la operación de compraventa de los artículos importados, resulta contrario a las normas tutelares de las pruebas. La no referencia expresa en una sentencia de los alegatos de una de las partes, no entraña omisión de los puntos controvertidos, pues la Ley sólo obliga a que la sentencia se ocupe de las cuestiones debatidas que se plantean en la demanda y contestación de la misma conforme a las cuestiones que debe resolverse la controversia por lo que no debe causar a agravio la no invocación de los alegatos en la sentencia motivo de la queja.

Tercero.—El artículo 90 de la Ley que reglamenta el amparo autoriza a ocuparse de los conceptos de violación omitidos en la primera instancia, únicamente cuando se estimen fundados los agravios expuestos en contra de la resolución recurrida.