



LA OBSERVANCIA  
OBLIGATORIA DE LA JURISPRUDENCIA  
EMANADA DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS  
DE CIRCUITO EN LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS

ÓSCAR PALOMO CARRASCO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

La observancia obligatoria de la jurisprudencia  
emanada de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación y de los tribunales colegiados  
de circuito en los actos administrativos

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 726

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

María Teresa de Jesús Baena Sánchez  
*Cuidado de la edición*

Ana Julieta García Vega  
*Formación en computadora*

Leslie Cuevas Garibay  
Lucía Angélica Olvera Badillo  
*Apoyo editorial*

Carlos Martín Aguilera Ortiz  
*Elaboración de portada*

ÓSCAR PALOMO CARRASCO

La observancia obligatoria  
de la jurisprudencia emanada de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y de los tribunales colegiados  
de circuito en los actos administrativos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2017

*Tesis que mereció el Premio Alfonso Caso 2009*

Primera edición: 24 de agosto de 2015  
Primera reimpresión: 23 de octubre de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-6876-2

## CONTENIDO

Agradecimientos .....	XI
Introducción .....	1
CAPÍTULO PRIMERO	
LA DIVISIÓN DE PODERES .....	5
I. La teoría de la división de poderes por diversos pensadores ...	6
II. La división de poderes en las Constituciones de México .....	10
1. Facultades del Poder Legislativo Federal en materia jurisdiccional y administrativa .....	17
2. Facultades del Poder Ejecutivo Federal en materia legislativa y jurisdiccional. ....	26
3. Facultades del Poder Judicial Federal en materia legislativa y administrativa .....	37
III. Conclusiones parciales .....	44
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL ACTO ADMINISTRATIVO .....	47
I. Concepto .....	51
II. Clasificación, elementos y formas de extinción de los actos administrativos .....	55
1. Clasificación .....	59
2. Elementos .....	62
3. Formas de extinción .....	75
III. Lineamientos que rigen la emisión de los actos administrativos. .	86
IV. Conclusiones parciales .....	91
CAPÍTULO TERCERO	
LA JURISPRUDENCIA .....	95
I. Concepto .....	96

II. Evolución . . . . .	100
1. Época clásica . . . . .	100
2. Edad Media . . . . .	103
3. Edad feudal a contemporánea . . . . .	104
A. Francia . . . . .	104
B. España . . . . .	107
C. Inglaterra . . . . .	112
D. Estados Unidos de Norteamérica . . . . .	116
E. México . . . . .	121
III. Situación actual . . . . .	140
1. Órganos facultados para crear jurisprudencia . . . . .	147
A. Dentro del Poder Judicial de la Federación . . . . .	147
B. Fuera del Poder Judicial de la Federación . . . . .	152
2. Integración . . . . .	159
3. Interrupción y modificación . . . . .	165
4. Aclaración . . . . .	172
5. Efectos vinculatorios . . . . .	174
IV. La fórmula Otero . . . . .	176
V. Características de la jurisprudencia y diferencias con la ley . . .	180
VI. Conclusiones parciales . . . . .	193
CAPÍTULO CUARTO	
LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA . . . . .	197
I. Desarrollo de la interpretación jurídica . . . . .	197
II. Sujetos que pueden realizar la interpretación jurídica . . . . .	209
III. Escuelas de interpretación jurídica . . . . .	210
IV. Los métodos de interpretación jurídica . . . . .	212
V. Interpretación jurídica y jurisprudencia . . . . .	238
VI. Conclusiones parciales . . . . .	241
CAPÍTULO QUINTO	
OBSERVANCIA OBLIGATORIA DE LA JURISPRUDENCIA EN LA EMISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS . . . . .	243

I. Algunos casos en los que la autoridad administrativa reiteradamente emite actos que están en contravención con la jurisprudencia emanada de Poder Judicial de la Federación . . . . .	246
II. Criterio de los órganos jurisdiccionales federales frente a un acto dictado en contravención a una jurisprudencia . . . . .	258
III. Necesidad fáctica de que en la emisión de los actos administrativos se observen las jurisprudencias emanadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito . . . . .	266
IV. Obligación de las autoridades administrativas de observar la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito . . . . .	271
V. Sanciones por inobservancia de la jurisprudencia. . . . .	287
1. En los órganos jurisdiccionales . . . . .	287
2. En las autoridades administrativas . . . . .	288
VI. Propuestas para que en la emisión de los actos administrativos la jurisprudencia sea de observancia obligatoria. . . . .	291
Conclusiones finales. . . . .	295
Bibliografía . . . . .	301



## AGRADECIMIENTOS

A Dios, por haberme dado la gracia de estar aquí, acompañarme y guiar mi camino con tu vara y tu bastón. A mis padres, por darme las bases de mi educación y sembrar en mí un gran sentido de responsabilidad. A mi esposa, por tu tenacidad y el impulso que me das cada día que paso a tu lado. A mis hijos, porque su sonrisa me inspira y me da fuerza para seguir adelante. A mis hermanos, porque el logro de uno es de todos y es parte de la familia.

A mis amigos, porque juntos nos ayudamos a alcanzar nuestras metas. A la UNAM y a la FES Aragón, por ser el semillero en el que he logrado mi formación académica. A mi tutor, sin su apoyo esta investigación no hubiese tenido buen término. Finalmente, a todas aquellas personas que, de alguna u otra forma tuvieron injerencia en el presente trabajo, en mi formación como persona y como profesionalista.

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, numeral que es la piedra angular de la teoría de la división de poderes en nuestro país, a partir del cual, constitucionalmente, se distribuyen las funciones a cargo del Estado, al grado que uno de los citados poderes puede realizar actividades propias de otro.

Por su parte, los actos administrativos son producto de la función administrativa encargada al Poder Ejecutivo, cuya validez jurídica está condicionada para que éstos respeten la garantía de seguridad jurídica prevista en el primer párrafo del artículo 16 de la citada carta fundamental.

Por otro lado, la jurisprudencia, en su concepto práctico, es el resultado de un sistema de precedentes, que tienen como base, velar por el respeto de la garantía de seguridad jurídica de los gobernados a partir del respeto al orden constitucional, cuya obligatoriedad —producto de su evolución— en los casos de la jurisprudencia emanada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los tribunales colegiados, es aplicable a las decisiones jurisdiccionales que emitan los órganos encargados de impartir justicia, sin que su observancia sea obligatoria para las autoridades administrativas al emitir sus actos.

A su vez, es práctica habitual que los tribunales federales señalen que cuando un acto está en contraposición con algún criterio jurisprudencial, viola la garantía de legalidad, que es una prerrogativa de seguridad jurídica de los gobernados. La extinción de los efectos del acto dictado con tales vicios únicamente es posible mediante la interposición de un medio de defensa en sede constitucional.

Así, cotidianamente los tribunales federales conocen de actos administrativos que están en contravención con diversas jurisprudencias, lo que demuestra, desde nuestro punto de vista, el grado de inseguridad jurídica de los gobernados frente a la función administrativa encargada al Poder Ejecutivo, ya sea local o federal.

Es por ello que se estima pertinente analizar esta problemática desde el punto de vista científico, lo que trae como consecuencia que deban estudia-

se, entre otros aspectos, los elementos característicos de la jurisprudencia, su evolución y situación actual en relación con la hermenéutica jurídica desarrollada históricamente, los aspectos que rigen la emisión, validez y extinción o nulidad de los actos administrativos y el marco establecido por la división de poderes, para demostrar válidamente por qué la jurisprudencia debe ser de observancia obligada en la emisión de los actos administrativos.

Las corrientes en que se desarrolla la investigación son la iusrealista y la sistémica; la primera, acerca de que el producto interpretativo desarrollado por el juez en la emisión de la sentencia constituye una *directiva* a seguir, y no simplemente una aplicación estricta del derecho, y la segunda, relativa a que la construcción de criterios jurisprudenciales es *autopoietico*, y, en esa medida, el derecho interpretado a la luz de la jurisprudencia ya no es solamente un conjunto de normas, sino un *sistema de operaciones* que maneja esquemas propios que se basa en *diferencias* que se complementan.

Bajo esta línea de pensamiento, el derecho no sólo es un conjunto de leyes, sino más bien un fenómeno social multicausalista y autorreferenciado, cuya justificación de su aplicación en la investigación consiste en que considera que la interpretación de la ley por parte de los jueces al resolver determinada problemática, constituye una *directiva* a seguir para futuros casos análogos.

Se opina que para evitar que los actos administrativos desde su emisión sean contrarios a la Constitución y, pese a ello, sigan surtiendo sus efectos en contra del particular hasta en tanto no exista determinación jurisdiccional en sentido contrario, conviene que sean emitidos observando la jurisprudencia aplicable al caso, lo que originaría en los particulares un sentimiento de seguridad jurídica, porque sabrán que la autoridad administrativa dictará sus determinaciones aplicando las normas relativas según la interpretación que le han dado los tribunales federales al caso concreto.

Así las cosas, la hipótesis central de la presente investigación es conocer si la observancia de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito, en los actos administrativos permite otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad.

En esta medida, el propósito esencial es determinar si es factible o no, constitucional y legalmente, que las autoridades administrativas observen en la emisión de sus actos las jurisprudencias emanadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito.

Los objetivos específicos que darán como resultado la comprobación de la hipótesis, producto del desarrollo de cada capítulo, son:

## INTRODUCCIÓN

3

En relación con el capítulo primero, al estudiar la teoría de la división de poderes, debe vislumbrarse si su ejercicio en el país es estricto; es decir, si se trata en realidad de una división de poderes o bien de una coordinación entre ellos o una distribución de funciones, en razón de un solo supremo poder de la Federación y las teorías que lo avalan.

En el capítulo segundo, cuando se analice el concepto y los elementos que conforman los actos administrativos, los lineamientos que rigen su emisión y los medios de su extinción, revocación o nulidad, se tratará de resaltar que para estimar que son legales; esto es, conforme a derecho, y que, por ende, sus efectos trascienden a la esfera jurídica de los particulares sin trastocar sus derechos fundamentales (en respeto a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional), siempre deben dictarse en estricto apego al principio de legalidad previsto en el indicado numeral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el capítulo tercero, al analizar la evolución de la jurisprudencia y su marco jurídico actual, así como los diversos métodos de interpretación que se utilizan en su creación, producto del desarrollo de los sistemas interpretativos de la ley, debe demostrarse el grado de eficacia vinculatoria con los actos administrativos, así como el nivel de validez que tiene frente a la ley para tener, en relación con dichos actos, efectos similares, y si mediante el establecimiento de jurisprudencias se otorga a los gobernados seguridad jurídica.

En el capítulo cuarto se advertirá cómo el Poder Judicial de la Federación, en aras de un desarrollo jurídico, ha utilizado los diversos métodos interpretativos de las escuelas del derecho para solucionar los casos concretos que los órganos jurisdiccionales deben resolver.

Finalmente, al apreciar la cantidad estadística de los asuntos que conocen los órganos jurisdiccionales federales cuya litis es determinar sobre la legalidad y/o constitucionalidad de un acto administrativo, debe evidenciarse la necesidad fáctica de que la jurisprudencia sea de observancia obligatoria en la emisión de éstos, a fin de evitar la sustanciación de juicios ociosos prescindiendo de las implicaciones que ellos conllevan.

Como resultado de la investigación, se establecerá la propuesta correspondiente, con sus sanciones y repercusiones, que se verá reflejada en el ámbito constitucional y legal del país.

Una vez comprobada la hipótesis, y si se implementara la propuesta de la investigación en el orden jurídico nacional, se evitaría que fueran dictados y surtan efecto los actos administrativos que se encuentren en flagrante contravención con las jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación, lo que se vería reflejado inmediatamente en los particulares, las autoridades

administrativas y los órganos jurisdiccionales, quienes no tendrán que promover, enfrentar y tramitar, respectivamente, un juicio ocioso, evitando las implicaciones que estos conllevan.

Así, se opina, se originaría un sentimiento de seguridad jurídica en la población en relación con los actos que provengan de las autoridades administrativas, de manera que se evitaría la sustanciación de juicios improductivos y se lograría un avance en el campo del derecho cuando la jurisprudencia impacte de manera efectiva en el sistema social.

La propuesta reivindica el estudio interpretativo de la ley, de manera que el protagonismo judicial no sea una moda pasajera ni fruto del afán de un poder del Estado para controlar a otro, sino mas bien será la cabal consecuencia de la supremacía constitucional en cuanto a otorgar mayor seguridad a los gobernados frente a los actos de autoridad.

San Juan de Aragón, octubre de 2008

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA DIVISIÓN DE PODERES

Al iniciar este trabajo abordando la teoría de la división de poderes, el objetivo primordial que se pretende alcanzar consiste en vislumbrar si tal principio constitucional es estricto o no; es decir, si los poderes de la Unión realizan sus atribuciones única y exclusivamente en el ámbito formal que les corresponde, o bien si pueden realizar actos que originalmente corresponde a los otros poderes de la Unión, sin que con esto se trastoque el orden constitucional. ¿Se trata de una separación absoluta y rígida de los poderes federales, de una coordinación entre ellos, o de una distribución de funciones?

Con objeto de dar respuesta a la interrogante anterior, conviene tomar en cuenta el siguiente pensamiento: “todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien”.<sup>1</sup> Esta es una frase que resume gran parte de las ideas sociales de Aristóteles: todo debe girar en torno al bien común, sobre todo la formación de un Estado, independientemente de su forma político-formal de gobierno.

En México, este propósito no cambia, cruzado por una división de poderes y una estructura federal, los cuales han significado (sobre todo en los últimos tiempos) la existencia de un pluralismo significativo; la idea del bien común reflejada en el pacto federal sigue latente. Situación distinta es que las personas encargadas de seguir los lineamientos previstos en la Constitución federal la apliquen o la interpreten a su conveniencia.

Esto último es precisamente lo que pretende evitar la división de poderes: que la noble intención plasmada en la Constitución federal no se vea tergiversada y, por ende, procurar se evite la concentración de poder en una persona o en un pequeño grupo.

Cabe hacer la advertencia de que por los fines que se buscan en el presente trabajo únicamente se abordará la división de poderes primigenia; es decir, en la que inmediatamente se divide el poder soberano, sin incluir a los órganos constitucionales autónomos, pues eso es materia de diversa investigación.

---

<sup>1</sup> Aristóteles, *La política*, México, Gernika, 2007, p. 7.

## I. LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES POR DIVERSOS PENSADORES

La mayoría de los tratadistas comienzan el estudio de la división de poderes con la teoría desarrollada en la obra clásica *El espíritu de las leyes*, escrita por el barón de la Brède y Montesquieu, Carlos Luis de Secondant, tal vez porque, en efecto, fue él quien la logró proyectar de una manera más clara; sin embargo, pocos toman en consideración que sus ideas fueron tomadas del *Ensayo sobre el gobierno civil*, de John Locke,<sup>2</sup> y aún menos que éste, a su vez, se apoyó en Aristóteles. Situación que se demuestra tomando en consideración que este último, en su obra *La política*, por un lado, identifica las formas puras e impuras de gobierno como sigue:

Cuando la monarquía o gobierno de uno solo tiene por objeto el interés general, se le llama comúnmente reinado. Con la misma condición, al gobierno de la minoría, con tal que no esté limitada en un solo individuo, se le llama aristocracia; y se le denomina así, ya porque el poder está en manos de los hombres de bien, ya porque el poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y de los asociados. Por último cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se le llama república... Las desviaciones de estos gobiernos son: la tiranía, que lo es del reinado; la oligarquía, que lo es de la aristocracia; la demagogia, que lo es de la república. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general.<sup>3</sup>

Mientras que, por otro lado, sostiene que con objeto de hacer prevalecer las “Constituciones” puras, es menester que:

Las funciones públicas deben confiarse a los más capaces, y el legislador, si ha desentendido de asegurar una fortuna a los ciudadanos distinguidos, podría, por lo menos, garantizar un pasar decente a los magistrados. También puede censurarse la acumulación de varios empleos en una misma persona, lo cual pasa en Cartago por un gran honor, porque un hombre no puede dar cumplimiento a la vez más que a un solo cometido.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 72 y ss. Así como *La división de poderes*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 21 y ss.

<sup>3</sup> Aristóteles, *op. cit.*, nota 1, p. 104.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 82.

De lo anterior se sigue que el estagirita ya afirmaba que el poder de gobernar no debía estar en una sola persona, sino que había que dividirlo, y a decir de él, las formas puras de gobierno son mejores cuando se combinan las personas preparadas (Poder Legislativo), de otras u otra que ejecutan las decisiones, y que las llevan a la práctica (Poder Ejecutivo), y de otras que resuelvan los conflictos democráticamente, es decir, escuchando al pueblo y otorgándole justicia (Poder Judicial).

Inclusive, Madison, en una de sus publicaciones, reconoce que “El oráculo que siempre se cita sobre esta cuestión (de la división de poderes) es el célebre Montesquieu. Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad”.<sup>5</sup>

Ahora bien, una vez precisado el que a nuestro parecer es el origen de la idea de la división de poderes, Montesquieu identifica este principio retomándolo de la Constitución de Inglaterra, de la siguiente forma:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.<sup>6</sup>

Resulta conveniente poner de relieve que Montesquieu se refiere a función o actividad del Estado cuando habla de poder; por tanto, coincidimos con Carla Huerta cuando afirma que “...su doctrina de la división de poderes pretende una fragmentación del poder mediante la distribución de funciones. El poder es el ejercicio de dichas funciones”.<sup>7</sup>

Esta idea de la separación de poderes fue retomada por muchos Estados en el mundo, reflejándose de una manera significativa en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, uno de los primeros documentos escritos en la historia constitucional, pero el objeto de hacerlo por escrito no era sino definir los poderes que se delegan al poder central, como señaló

<sup>5</sup> Hamilton, Alexander, et al., *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 205.

<sup>6</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 16a. ed., México, Porrúa, 2005, libro XI, capítulo VI, p. 145.

<sup>7</sup> Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 2, p. 73.



Alejandro Hamilton, primer tesorero nombrado por George Washington: “...el poder legislativo tiene nuestra bolsa ya que define qué cantidad de dinero queda en nuestro poder; el poder ejecutivo tiene las armas para establecer el orden, y el poder judicial es en cierta manera el más débil porque no tiene más fuerza que la razón de sus decisiones”.<sup>8</sup>

Aquí, cabe hacer un paréntesis que sirve a la presente investigación, y es que de la anterior afirmación se concluye que si las decisiones del Poder Judicial no son razonables, no habrá fuerza en ellas, y, sí, por el contrario, están debidamente fundadas en la razón, al Poder Judicial habrá de corresponderle todo lo necesario para equilibrar los poderes y defender la Constitución.

Precisado esto, y siguiendo con la teoría de la división de poderes retomada por el primer Estado federal en el mundo, Santiago J. Madison, en *El federalista*, indicó que:

La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, heredadas, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía. Para rectificar las ideas de este importante asunto, será conveniente investigar el sentido en que la conservación de la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos.<sup>9</sup>

Igualmente, en dicho tratado sobre federalismo, Madison afirma en la publicación relativa al viernes uno de febrero de 1788, que no se exige que los poderes se encuentren absolutamente aislados unos de los otros, pues el grado de separación no puede mantenerse debidamente en la práctica, con lo que reconocía su flexibilidad. Incluso, sostenía que los miembros de cada poder debían depender lo menos posible de los otros en cuanto a los emolumentos anexos a sus empleos, para impedir la concentración del poder con visos de dictadura.

En este sentido, las ideas fundamentales de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica son, la primera, la separación de poderes, estableciendo tres ramas coordinadas, y la segunda, que el mejor sistema de gobierno es el que resulta de una prudente combinación. El Poder Legislativo como resultado de una representación de clases. El Poder Ejecutivo como unificador, y el Poder Judicial como vigilante democrático del cumplimiento del derecho.

---

<sup>8</sup> López Monroy, José de Jesús, *Sistema jurídico del Common Law*, México, Porrúa, 2001, p. 180.

<sup>9</sup> Hamilton, Alexander, *op. cit.*, nota 5, pp. 204 y 205.

De lo anteriormente desarrollado se infiere que la división de poderes no es de tal manera tajante, que un poder no tenga ninguna relación con el otro, o bien no pueda en determinado momento, inclusive, desarrollar las funciones correspondientes a otro, como se tratará de demostrar en el desarrollo de este capítulo. De lo que a final de cuentas se trata es de la distribución de determinadas funciones desarrolladas, ya sea por uno u otro de los poderes del Estado. Al respecto, es oportuno citar lo que opina Karl Loewenstein:

Lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes no es, ni más ni menos, el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones —el problema técnico de la división de trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telón ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales, a diferentes órganos del Estado. El concepto de poderes pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.<sup>10</sup>

Finalmente, cabe hacer el comentario acerca de que en relación con la teoría desarrollada en este apartado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos juicios relativos a controversias constitucionales, ha establecido que para evitar la transgresión a este principio debe atenderse a la no intromisión, a la no dependencia, y a la no subordinación entre los poderes públicos, como se observa del contenido del siguiente criterio:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno

---

<sup>10</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, p. 55.

de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

(Jurisprudencia P./J. 80/2004, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122).

## II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

A primera vista, pareciera que el federalismo en México es una copia del sistema estadounidense. No se niega que tenga una influencia directa; sin embargo, diversos acontecimientos propios de la historia nacional llevaron a nuestro país a adoptar el sistema federal que ahora nos rige, como se advierte a continuación.

El 13 de septiembre de 1813, en tiempos de constantes revueltas, caracterizadas por el *caudillismo*,<sup>11</sup> se dieron a conocer *Los Sentimientos de la Nación*, bajo cuya influencia se firmó el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, en Apatzingan, en 1814. Ahí encontramos el antecedente más remoto del establecimiento formal del principio de la división de poderes en México, pues en sus artículos 11, 12 y 44 señalaba:

Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos concretos.

Artículo 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación.

---

<sup>11</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 74 y 75, denomina *caudillismo* a la etapa de la historia del país después de la guerra de Independencia, con la figura de José María Morelos como estandarte.

Artículo 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el supremo tribunal de justicia.<sup>12</sup>

Una vez consolidada la Independencia, en 1821, surgió un Estado con grandes extensiones de tierra que no eran estados autónomos, porque durante toda su historia habían dependido del poder central. Es en este momento cuando se da un antecedente importante del federalismo mexicano, porque en el *Manifiesto de la Diputación Provincial* de 1823 se previó que:

a) cada provincia se convierte en un Estado independiente; b) esta independencia se manifiesta en órganos gubernamentales propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo y el jefe político superior, en gobernador; c) por ser independiente, al Estado le compete promover su prosperidad y fortuna interna; d) la Federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la Federación; y e) el objeto de la Federación es ejercer, de común acuerdo, ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.<sup>13</sup>

Con el federalismo se buscaba impedir la disgregación de la organización colonial unitaria y aparentemente monolítica; sin embargo, la situación del país se mantenía incierta, se discutía continuamente cuál sería la forma de gobierno ideal, entre ideas conservadoras y liberales. El resultado hoy es palpable, se decidió por el liberalismo estadounidense, y la primera República se estableció el 31 de enero de 1824. En el *Acta Constitutiva de la Federación* se aprobó el principio de soberanía; el derecho de adoptar la forma de gobierno, republicano, representativo y federal; los estados integrantes libres y soberanos; la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; una Cámara de Senadores y otra de Diputados. En la mencionada Acta, para el caso que interesa, se estableció lo siguiente: “Artículo 9. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, ed. actualizada, México, Harla, 1998, pp. 431 y ss.

<sup>13</sup> Lee Benmson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a. ed., México, El Colegio de México-LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1980, pp. 141-165. Citado en *El federalismo*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 43.

<sup>14</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 13a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, t. I, p. 560.

El régimen constitucional federal fue respetado por la primera Constitución mexicana, del 4 de octubre de 1824, en cuyo artículo 6o., establecía: “Artículo 6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial”.<sup>15</sup>

En la Constitución de 1857 se estableció igualmente el principio de división de poderes, cuyo texto en los debates sólo comprendía la frase “... se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”; sin embargo, en la discusión hubo una adición sustancial, que culminó con el contenido del artículo 50, cuyo tenor era: “Artículo 50. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.<sup>16</sup>

Esta Constitución fue superada por la de 1917, con el triunfo de la revolución social en México el 16 de enero del año en comento. En Querétaro se reunió el constituyente, y en el dictamen correspondiente al artículo 49 constitucional se estableció:

Trata éste de la división de poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órgano de una misma soberanía: la del pueblo. Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional. Por lo expuesto, la Comisión propone a la honorable Asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos tres poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.<sup>17</sup>

El citado artículo fue aprobado en los términos propuestos por la comisión respectiva, por 143 votos contra 13, y a la fecha han sido dos las reformas que ha sufrido el numeral.

La primera, relativa a la adición consistente en que “... En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar...”,

<sup>15</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *op. cit.*, nota 12, p. 458.

<sup>16</sup> *El Debate de la Constitución de 1857*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, t. III, pp. 997 y 998.

<sup>17</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, 1916-1917*, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, t. II, pp. 343 y 344, 405 y ss.

con lo que al parecer se estableció un sistema de distribución de competencias muy definidas.

Por su parte, la segunda reforma al numeral en comento fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de marzo de 1951, en la cual se agregó, además de la excepción prevista por el artículo 29 constitucional, la prevista en el artículo 131, relativa al mantenimiento adecuado de la economía nacional e internacional, supuesto en el cual el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo para reunirse, de esta manera y, excepcionalmente, dos poderes en un solo individuo.

El texto actual del artículo 49 es:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De la lectura del citado precepto se infiere que existe solamente un Poder Supremo de la Federación, que se divide para su ejercicio en los denominados poderes de la Unión; es decir, en el Legislativo, representado por la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo que dispone el artículo 50 del pacto federal; el Ejecutivo, investido en una sola persona, que es el presidente de la República, según se advierte del numeral 80 del pacto federal, y en el Judicial, depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral Federal, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito, conforme se establece en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, afirma Burgoa que “debemos insistir, por nuestro lado, en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible”.<sup>18</sup>

Asimismo, el tratadista señala que

...el principio mal llamado de división o separación de poderes no es, obviamente, rígido ni inflexible, pues admite temperamentos y excepciones. Según

---

<sup>18</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 582.

estas modalidades, las tres funciones en que se manifiesta el poder público del Estado, que es unitario, no se depositan exclusiva ni excluyentemente en los órganos estatales que sean formalmente legislativos, administrativos o judiciales. Tales órganos, independientemente de su naturaleza formal, pueden desempeñar funciones que no corresponden estrictamente a su respectiva índole.<sup>19</sup>

En relación con lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 151-156, tercera parte, página 117, estableció el siguiente criterio:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 587.

El indicado criterio debe aplicarse en consonancia con uno de reciente creación, emitido por el pleno del máximo tribunal del país, cuyo rubro, texto y datos de identificación son:

DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE”, no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.

(Jurisprudencia P./J. 52/2005, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, página 954).

De lo establecido se sigue que para el ejercicio del supremo poder de la Federación debe existir colaboración entre los diferentes poderes de la Unión, para el desarrollo de las atribuciones conferidas constitucionalmente; asimismo, se advierte que la llamada “división de poderes” no es una separación total entre ellos, sino que se trata en realidad de una distribución de determinadas funciones a diferentes órganos del Estado.<sup>20</sup>

En relación con el tema de división de funciones, el Pleno ha señalado recientemente que, constitucionalmente, existen prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; por otra parte, existen competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si

---

<sup>20</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 10, p. 55.



ejerce o no la atribución conferida y, finalmente, competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas. Tal criterio es el identificado con el número P./J. 9/2006, que se encuentra visible en la página 1533, del tomo XXIII, correspondiente al mes de febrero de dos mil seis, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo texto literal es:

PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

Para finalizar este punto, recogemos la opinión del tratadista Tena Ramírez:

De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando: el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos poderes: no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley, está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 253.

Una vez precisado que el supremo poder de la Federación es un todo y se divide para efecto de su ejercicio, como ya señalamos, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, procederemos ahora a tratar de demostrar la existencia de una colaboración entre las funciones que realizan los poderes de la Unión que, aunque originalmente le corresponden a uno, otro es quien las realiza, sin que esto sea necesariamente inconstitucional, sino más bien constituye un mecanismo acorde con el principio de equilibrio de poderes y resultado de una prudente combinación de funciones, con el fin de lograr un mejor sistema de gobierno.

La justificación de tratar de demostrar lo anterior, es que una primera impresión de la propuesta que se quiere llegar a buen puerto mediante el desarrollo de esta investigación sugiere una indebida injerencia del Poder Judicial (mediante sus determinaciones que constituyan jurisprudencia) en las decisiones de otro; es decir, del Poder Ejecutivo, a través de sus autoridades que emitan actos administrativos, lo que a primera vista pudiera resultar contrario al principio de división de poderes que se aborda en el presente capítulo; sin embargo, un análisis con detenimiento de la presente proposición y, sobre todo, tomando en cuenta la finalidad que se persigue —tendiente a otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad, situación que atañe al bien común en la sociedad— nos alienta a afirmar, desde nuestro punto de vista, que la idea planteada es viable, sin que esté en contravención con el principio fundamental en comento, puesto que actualmente tales injerencias existen sin que sean contrarias al orden constitucional, lo que lejos de ocasionar un desequilibrio entre poderes, logra un mejor sistema de gobierno, como se aprecia a continuación.

### *1. Facultades del Poder Legislativo Federal en materia jurisdiccional y administrativa*

La función esencial y natural del Poder Legislativo es, sin duda, la de legislar; es decir, crear leyes de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional, que a grandes rasgos es el siguiente: una vez recibida la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo, o bien por parte de los senadores o diputados (conjunta o individual), generalmente, se turna a comisiones para que se elabore sobre ella un dictamen, en el que se expongan las observaciones pertinentes. Una vez discutido y aprobado el asunto en el Pleno de la Cámara de Origen —que en relación con los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados—, se turna a la otra Cámara, la que, a su vez, igualmente, de manera general,

turna el asunto a una comisión, y posteriormente lo discute; si no tuviera observaciones que hacer, se remitirá el proyecto aprobado al Ejecutivo para su inmediata publicación. Los demás pormenores acerca de que existan observaciones a los proyectos de ley los resuelve pertinentemente el indicado numeral 72.

Como se advierte, el procedimiento legislativo federal consta de cinco etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación (o promulgación), y su objetivo final —la emisión de una ley o de su reforma— está condicionado por la concreción de las etapas previas, dentro de las cuales cabe mencionar que hay algunas esenciales, como son las de que la ley emane de la actuación sucesiva y conjunta de las Cámaras; que en el seno de cada una de ellas se discuta y vote el contenido de un proyecto de ley; que una vez aprobado éste se promulgue mediante un decreto, y que las leyes aprobadas por el Congreso se comuniquen al presidente de la República con la firma de los presidentes y secretarios de cada Cámara, de manera que el fin último buscado con el proceso legislativo es que una ley sea aprobada por el Pleno del órgano legislativo y el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos oficialmente ordene su publicación.

Sin embargo, el desempeño de las funciones señaladas no excluye al Poder Legislativo de tener otras de tipo administrativo o jurisdiccionales, reconocidas en el pacto federal.

En virtud de que comentaremos las facultades del Poder Legislativo Federal, que recae en el Congreso de la Unión, conviene tomar en cuenta lo que dispone el artículo 73 de la Constitución federal, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo. 73. El Congreso tiene facultad:

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. (Derogada, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados;

IV. (Derogada, D.O.F. 8 de diciembre de 2005);

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. (Derogada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; (reformada, D.O.F. 25 de octubre de 1993)

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

(reformada, D.O.F. 24 de octubre de 1942)

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

(reformada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

(reformada, D.O.F. 21 de octubre de 1966) (F. de E., D.O.F. 22 de octubre de 1966)

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

(reformada, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

(reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de enero de 1934)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

(Reformado, D.O.F. 2 de agosto de 2007)

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

(Adicionada [n. de e. reformada], D.O.F. 6 de julio de 1971)

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

(reformada, D.O.F. 17 de noviembre de 1982)

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;  
(reformada, D.O.F. 3 de julio de 1996)

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

(Adicionado, D.O.F. 28 de noviembre de 2005)

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;  
(adicionada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

(reformada, D.O.F. 30 de julio de 1999)

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;  
(reformada, D.O.F. 21 de septiembre de 2000)

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

(reformada, D.O.F. 29 de abril de 1933)

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

(reubicada [n. de e. antes fracción XXIX], D.O.F. 20 de agosto de 1928)

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. (Derogada, D.O.F. 6 de diciembre de 1977)

(Reformada, D.O.F. 24 de octubre de 1942)

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 1949)

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

(adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1967)

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

(adicionada, D.O.F. 6 de febrero de 1976)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

(reformada, D.O.F. 7 de abril de 2006)

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

(adicionada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

(adicionada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

(adicionada, D.O.F. 10 de agosto de 1987)

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

(reformada, D.O.F. 4 de diciembre de 2006)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

(adicionada, D.O.F. 28 de junio de 1999)

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y (sic)

(adicionada, D.O.F. 28 de junio de 1999)

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y (sic)

(adicionada, D.O.F. 29 de septiembre de 2003)

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

(adicionada, D.O.F. 27 de septiembre de 2004)

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y (sic)

(adicionada, D.O.F. 5 de abril de 2004)



XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;

(adicionada, D.O.F. 15 de agosto de 2007)

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias;

(reformada [n. de e. adicionada], D.O.F. 24 de octubre de 1942)

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Consideramos que son facultades administrativas las previstas en las fracciones I, III y V del artículo 73 del pacto federal, relacionadas con tareas de tipo territorial: para admitir nuevos estados en la Federación, para formar nuevos estados dentro de los límites existentes y para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación. Es claro que estas actividades no son tendientes a emitir una ley en sentido formal y material.

Otra tarea administrativa es la fracción XI del artículo citado, relativa a crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Existen otras facultades administrativas que se contemplan en la doctrina constitucional y que dependen del punto de vista de cada autor para otorgarle una denominación. Así, nos encontramos con facultades de control financiero establecidas en el artículo 73, fracción VIII, constitucional, que prevé la facultad al Congreso de la Unión para aprobar empréstitos que sobre el crédito de la nación concierte el presidente de la República. También se establecen facultades de control político, como las previstas en las fracciones XXVI y XXVII del numeral en comento, relativas a que el Congreso de la Unión está facultado para conceder licencia al presidente de la República, para constituirse en colegio electoral y designar a quien deba sustituir al presidente interino o provisional, y para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República.<sup>22</sup>

De igual forma, consideramos que la organización interna del Congreso de la Unión es una expresión de facultades administrativas y no propiamente legislativas. En efecto, la formación de los grupos parlamentarios, formados con por lo menos cinco legisladores; la integración de la mesa

---

<sup>22</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 438 y 439.

directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (en la Cámara de Diputados), así como la Junta de Coordinación Política (en la Cámara de Senadores) y las diferentes comisiones de dictamen legislativo, son actividades de carácter administrativo que se realizan dentro del Poder Legislativo con objeto de que pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.<sup>23</sup>

Corresponde ahora el estudio de las facultades jurisdiccionales con que cuenta el Congreso de la Unión. En este aspecto sobresale el juicio político, procedimiento previsto en el título cuarto, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sustanciación del indicado juicio político intervienen las dos Cámaras legislativas federales, como se advierte de los artículos 74, fracción V, y 77, fracción VII, constitucionales, los que dicen:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

...

El aludido artículo 110 constitucional, al que remite el transcrito numeral 76, fracción VII, del pacto federal, establece el procedimiento que debe seguirse en la instauración del juicio político, mediante la acusación que recaiga sobre un funcionario público por parte de la Cámara de Diputados, a la diversa de Senadores (una vez comprobados los elementos de la falta que se le impute y su probable responsabilidad) previo el otorgamiento de la garantía de audiencia a favor del inculpado. Recibida la acusación, la Cáma-

---

<sup>23</sup> Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 65 y ss.

ra de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, y una vez realizadas las diligencias correspondientes, dentro de las cuales se encuentra otorgar una nueva audiencia al acusado, decidirá sobre la aplicación de las sanciones, que consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

De lo anterior se infiere que cuando la Cámara de Diputados inicia el primer momento de la etapa del juicio político, relativo a la investigación, entra en funciones de indagador de delitos, facultad que originalmente le corresponde al Ejecutivo a través del Ministerio Público, procediendo, en su caso, a realizar la acusación correspondiente.

Por su parte, en la segunda etapa del referido procedimiento de juicio político, la Cámara de Senadores conoce de la acusación formulada y, erigido en jurado, aplica la sanción correspondiente, con lo que se atribuye funciones que originalmente le corresponden al Poder Judicial, como el órgano encargado de administrar justicia.

Cabe señalar que la declaración de procedencia a que se refiere el primer párrafo de la fracción V del artículo 74 constitucional, antes transcrito, si bien no es una facultad propiamente legislativa del Congreso de la Unión, consideramos que no es una expresión de una facultad jurisdiccional, y por ende, no la ubicamos en este estudio, porque la intención de este procedimiento no es juzgar al servidor público respectivo —como sí sucede en el juicio político—, sino solamente constituye un procedimiento en el cual, si se satisfacen los elementos del tipo penal que se le imputa y se comprueba su probable responsabilidad en la comisión del delito, el efecto será que se le despoje de la inmunidad procesal que constitucionalmente tiene y se le ponga a disposición de la autoridad competente a fin de que se realice la consignación respectiva. En este sentido, como señalamos, pensamos que esta facultad de la Cámara de Diputados no es una función propiamente jurisdiccional porque no juzga al inculpado, sino sólo, en su caso, desafuera al servidor público —lo que es una función que únicamente le atañe al Poder Legislativo— y lo pone a disposición de la autoridad competente para que ésta realice la consignación respectiva y, entonces sí, el juez competente, en ejercicio de sus facultades naturales, lo juzgue y resuelva lo que en derecho corresponda.

## *2. Facultades del Poder Ejecutivo Federal en materia legislativa y jurisdiccional*

Las facultades y obligaciones del presidente de la República se encuentran enumeradas en el artículo 89 del pacto federal, cuyo tenor es:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

(Reformada, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

(Reformada, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

(Reformada, D.O.F. 5 de abril de 2004)

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

(Reformada [n. de e. adicionada], D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

(Reformada, D.O.F. 12 de febrero de 2007)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

(Reformada, D.O.F. 24 de noviembre de 1923)

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.

XVII. (Derogada, D.O.F. 25 de octubre de 1993)

(reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

XIX. (Derogada, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

De la fracción I del numeral antes transcrito se desprende el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo Federal, actividad que si bien formalmente es un acto ejecutivo, materialmente es legislativo, pues a través de éste el Ejecutivo Federal legisla, lo que constituye una excepción al principio de división de poderes, como lo reconoce Tena Ramírez al señalar:

El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionado por la fuerza pública; es, pues un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución... Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de Poderes.<sup>24</sup>

En este aspecto, Jorge Carpizo señala:

...preguntémonos por qué razón el ejecutivo legisla. Podemos constatar que las razones son varias y de diversa índole, pero quizá las más importantes son:

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 21, p. 468.

- a) en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas,
  - b) el Ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico y
  - c) los Poderes Legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del Ejecutivo.
- En México, por mandato constitucional, el ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:
- a) en los casos de emergencia, según el artículo 29,
  - b) las medidas de salubridad, según la fracción XVI, del artículo 73;
  - c) Los tratados internacionales, según la fracción I, del artículo 76 y la X, del 89;
  - d) La facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y
  - e) La regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.<sup>25</sup>

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el criterio contenido en la jurisprudencia 2a. /J. 143/2002, página 239, tomo XVI, de diciembre de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que precisa:

DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primor-

---

<sup>25</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 17a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2003, p. 100.

dial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior.

De lo anterior deducimos que la Constitución federal no reservó, de manera exclusiva, al Poder Legislativo la facultad de emitir normas generales, puesto que al Ejecutivo le corresponde desarrollar el texto de la ley mediante la emisión de reglamentos, que gozan de las mismas características de aquélla, al ser su medida y justificación, puesto que sus normas igualmente son generales, abstractas e impersonales. Esta actividad indiscutiblemente es legislativa, pese a que la naturaleza del Ejecutivo es esencialmente de índole administrativa.

Otro ejemplo de que el Ejecutivo tiene facultades para emitir actos legislativos lo encontramos en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que establece que el Ejecutivo Federal, mediante resoluciones de carácter general, podrá condonar o eximir total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios; dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales y conceder subsidios o estímulos fiscales. Cabe señalar que esta facultad le permite al Ejecutivo la realización de una actividad legislativa, establecida por el propio Congreso de la Unión en una ley de carácter federal, y no significa una delegación de sus facultades, porque consideramos que este precepto debe interpretarse en consonancia con el numeral 89, fracción I, de la Constitución federal, en relación con los principios de

reserva de ley, correspondencia y subordinación que rigen el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Bajo este contexto, consideramos que el ejercicio de la facultad reglamentaria se justifica por cuestión de índole lógica: la ley, por su propia naturaleza, es general, no atañe a cuestiones particulares y específicas propias de la vida común, aspectos que sí están al alcance del Ejecutivo, por ser el poder que tiene un gran contacto con la sociedad; además, cuenta con el personal técnico-operativo capaz de hacer frente a las situaciones que se vayan presentando producto del desarrollo de la comunidad, quienes realizarán sus actividades según las disposiciones reglamentarias que se emitan, aspectos acerca de los cuales el Poder Legislativo tardaría en atenderlos mediante la emisión de una ley.

Inclusive, consideramos que cuando el Congreso de la Unión autoriza a las Secretarías de Estado a emitir sus reglamentos —lo que doctrinalmente se denomina decretos delegados—, no se despoja formal y estrictamente de las facultades que le son inherentes —de legislar—, porque él ya emitió la ley respectiva, en la que autorizó a un ente administrativo a emitir el reglamento de aquella, situación que consideramos es una asignación a un órgano de la administración pública federal para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción, mediante la emisión de un acto formalmente administrativo, pero a final de cuentas materialmente legislativo, lo que desde nuestro punto de vista permite un mejor sistema de gobierno.

Por otra parte, conforme se prevé en el artículo 73, fracción XVI, puntos 1-4, el presidente de la República tiene facultades para expedir legislación extraordinaria, a través del Consejo de Salubridad General, para tomar medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que enervan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental; asimismo, se otorga la obligación al Departamento de Salubridad para dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables para los casos de epidemias graves o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; esto, a reserva de ser después sancionado por el presidente de la República.

Estas facultades otorgadas constitucionalmente a las dependencias del Poder Ejecutivo, lejos de estar en contravención con las facultades legislativas del Congreso de la Unión, consideramos que constituyen un bloque de seguridad jurídica hacia el gobernado, puesto que están relacionadas con la materia de salubridad general, cuestión que indudablemente atañe a la comunidad, pues es a ésta a quien le importa que se respeten las disposiciones que en esa materia se emitan, ya que a final de cuentas son en su beneficio.



En relación con lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 118/2006, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

ALCOHOL ETÍLICO. EL ACUERDO PARA EVITAR SU INGESTA Y PREVENIR EL ALCOHOLISMO EXPEDIDO POR EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JULIO DE 2004, NO INVADE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que las disposiciones generales del Consejo de Salubridad General son de observancia obligatoria en todo el país, y que dentro de las medidas que puede tomar se encuentran las relacionadas con la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la especie humana. Por otra parte, en concordancia con tal disposición constitucional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó el criterio de que no sólo al Congreso de la Unión le compete emitir actos materialmente legislativos, pues el orden constitucional ha establecido que las autoridades formalmente administrativas, en determinados casos, también pueden expedirlos. En congruencia con lo anterior, si conforme al precepto constitucional citado corresponde al Consejo de Salubridad General emitir disposiciones generales de observancia obligatoria en el país, relacionadas, entre otras, con la campaña para combatir el alcoholismo, es evidente que al expedir el Acuerdo por el que se establecen medidas de protección en materia de salud humana para prevenir el alcoholismo y evitar la ingesta de alcohol etílico no vulnera el ámbito competencial del Congreso de la Unión, pues es el propio orden constitucional el que le otorga esa facultad.

(No. Registro: 174,310, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXIV, septiembre de dos mil seis, Tesis: 2a./J. 118/2006, página: 261.)

Por su parte, de conformidad con el artículo 76, fracción I, en relación con el artículo 89, fracción X, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la República celebra los tratados internacionales, mismos que son ratificados posteriormente por el Senado, por lo que de primera mano está anexando al orden jurídico nacional una disposición legislativa que no proviene originalmente del Congreso de la Unión, con lo cual consideramos que aquél está realizando atribuciones que le corresponden esencialmente al órgano legislativo federal.

Finalmente, el Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene las fa-

cultades extraordinarias de legislar, tratándose de alteración grave de la paz pública y del establecimiento de medidas al comercio exterior paraproteger la economía y estabilidad del país, acorde con lo que disponen los artículos 29 y 131 del citado pacto federal.<sup>26</sup> Esta actividad no es de suyo administrativa, conforme a la naturaleza jurídica del Ejecutivo, sino que, como se indica, es esencialmente legislativa.

Por otra parte, en materia jurisdiccional, el Poder Ejecutivo Federal realiza funciones que originalmente le corresponden al Poder Judicial, a través de las sentencias y laudos que pronuncian, respectivamente, el Tribunal Fe-

---

<sup>26</sup> Los numerales en comento establecen:

(reformado, D.O.F. 2 de agosto de 2007)

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

(Reformado, D.O.F. 28 de marzo de 1951)

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

(Adicionado, D.O.F. 28 de marzo de 1951)

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

deral de Justicia Fiscal, por conducto de sus diversas salas, los tribunales agrarios, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por conducto de cualquiera de sus salas. Lo anterior, en virtud de que estos órganos materialmente jurisdiccionales guardan una dependencia con el Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, por lo que se refiere al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a los tribunales agrarios, si bien son tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, conforme se establece en la fracción XXIX-H, del artículo 73 y fracción XIX, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no menos cierto es que en relación con el presupuesto que materialmente los sostiene, deben sujetarse a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 2o., fracción XLI, establece que los ramos por medio de los cuales se les asignan a dichos tribunales recursos del presupuesto de egresos de la Federación pertenecen a los ramos administrativos, propios de la Presidencia y de la Procuraduría General de la República, a diferencia de los ramos autónomos, por medio de los cuales se asignan recursos al Poder Legislativo, Judicial y a los entes autónomos previstos en la Constitución federal.

Por su parte, en relación con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando de conformidad con el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en términos generales, es competente para conocer de los conflictos individuales o colectivos que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad gubernamental y sus trabajadores o con organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, cabe señalar que de acuerdo con el numeral 123 de la indicada ley burocrática “los gastos que origine el funcionamiento del tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación”, de lo que se sigue que el indicado tribunal, al depender de una Secretaría de Estado, trae como consecuencia que en realidad quien a final de cuentas ejerce una facultad jurisdiccional en la resolución de los conflictos antes señalados es el Ejecutivo Federal a través de un tribunal, que depende de una de sus secretarías de Estado.

Sin embargo, pese a que los tribunales antes señalados guardan dependencia con el Ejecutivo Federal, lo cierto es que a final de cuentas no ejercen una actividad administrativa, sino jurisdiccional, que ayuda a resolver conflictos en beneficio de la colectividad, sin que lo anterior implique una trasgresión al principio de división de poderes.

En correspondencia con lo señalado, el Pleno del más alto tribunal del país emitió la tesis cuyo rubro, texto y datos son:

DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). No se transgrede el artículo 49 de la Constitución Federal con la expedición y aplicación del artículo 48 de la Ley de Aparcería del Estado de Nuevo León, en tanto previene competencia para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la misma ley a la autoridad municipal que tenga jurisdicción sobre el predio objeto del contrato y que la autoriza para que se allegue elementos de prueba para normar su criterio y dictar resolución, y que también previene un recurso ante el gobernador del Estado en caso de inconformidad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así, el Legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo conceder licencia al presidente de la República (artículo 73, fracción XXVI, 85 y 88) y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución Federal). El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar Magistrados y Jueces de Distrito. Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I constitucional). Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

(No. Registro: 233,295, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 51 Primera Parte, página: 18).

De igual forma, conviene poner de relieve el criterio contenido en la Tesis 2a. CXXV/2002, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, visible en la página 474 del tomo XVI, relativo al mes de octubre de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que precisa:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 30., FRACCIÓN II, 57, SEGUNDO PÁRRAFO, 60 Y 64, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECEN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONERLAS, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Los artículos 41, primer párrafo, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el principio de división de poderes, a través de los cuales se ejerce la soberanía popular, y que el Supremo Poder de la Federación, así como el poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante lo anterior, la intención del Constituyente no fue la de reservar a cada uno de los tres Poderes la emisión de actos propios de sus funciones, exclusivamente, sino que, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció en algunos casos un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los Poderes para la validez de un acto y, por el otro, se otorgaron a los Poderes facultades para emitir actos diversos a los que formalmente les correspondería; además, se atribuyó a los respectivos Poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes, el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo, la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos y al Judicial los actos materialmente jurisdiccionales, no existe fundamento para sostener que se transgrede el principio en cita por el hecho de que se confiera a una autoridad administrativa, legislativa o judicial la facultad de emitir actos diversos a los que formalmente le corresponden, ya que ello no implica que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Judicial reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación. En congruencia con lo anterior, se concluye que los artículos 30., fracción II, 57, segundo párrafo, 60 y 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevén las facultades de las autoridades administrativas para acusar, seguir el procedimiento respectivo e imponer, en su caso, las sanciones relativas, no quebrantan el principio de división de poderes, porque si bien tales atribuciones no se encuentran reservadas en algún precepto de la Carta Magna en forma exclusiva al Poder Judicial, pues lo reservado a este Poder es la emisión de los actos materialmente jurisdiccionales de mayor jerarquía, es decir, las resoluciones inatacables que, con las salvedades establecidas en la propia Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos, erijan a los órganos judiciales en la última instancia a la que puedan acudir los gobernados para dirimir sus controversias.

En correspondencia con la colaboración de la que habla el criterio antes transcrito, conviene destacar que mediante ella se logra un equilibrio de fuerzas entre los poderes constituidos y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano. Por lo que se refiere al Ejecutivo, aquella cooperación constitucionalmente se establece a favor de los otros poderes de la Unión, a saber: cuando por ejemplo se le faculta para convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente, con lo que es una expresión de colaboración con el Poder Legislativo, avalando la decisión de la Comisión que se queda en funciones en los periodos de receso de aquél. Por otra parte, en relación con el Poder Judicial, el Ejecutivo contribuye a sus funciones cuando presenta ante el Senado de la República la terna de personas para ocupar un lugar como ministro en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se advierte de forma palpable la existencia de una verdadera colaboración entre los poderes de la Unión, a fin de lograr un mejor sistema de gobierno en beneficio de la colectividad del país.

Finalmente, debe ponerse de relieve que como se ha visto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido reconociendo desde la Séptima Época, que la función judicial atribuida a las autoridades ejecutivas no constituye una transgresión al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución federal, porque ésta no instituye un sistema rígido de división de poderes, puesto lo que este precepto constitucional prohíbe es la existencia de una dictadura constitucional; es decir, la unificación de dos o más poderes en uno solo, pero no que un poder pueda desempeñar funciones que originalmente le corresponderían a otro.

### *3. Facultades del Poder Judicial Federal en materia legislativa y administrativa*

Toca abordar ahora al Poder Judicial de la Federación, cuya función primordial es la emisión de actos jurisdiccionales tendientes a la solución de puntos contenciosos, mediante la aplicación de la ley a los casos concretos que se presentan ante los diversos órganos jurisdiccionales que forman parte del citado poder. En relación con el concepto de acto jurisdiccional, Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

Hemos afirmado insistentemente que el acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial —y sin que en

pluralidad procesal sea necesariamente una sentencia— la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso... Por consiguiente, por facultades jurisdiccionales se entienden las que se confieren por derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada.<sup>27</sup>

Pues bien, el Poder Judicial de la Federación realiza facultades legislativas que originalmente corresponden a otro poder, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de expedir su reglamento interior, o bien acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución de la carga de trabajo entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia, o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Lo anterior, de conformidad con el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un claro ejemplo de lo anterior es el famoso Acuerdo General 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual el alto tribunal se reservó para su conocimiento sólo los negocios de mayor importancia, estableciendo las reglas obligatorias para remitir a los tribunales colegiados de circuito diversos asuntos de los que le correspondería conocer en ejercicio de su facultad originaria, entre ellos los amparos en revisión, en los que, no obstante de haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, en la sentencia recurrida no se hubiera abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia; cuando al haberse planteado la inconstitucionalidad de leyes federales y subsista en el recurso la materia de constitucionalidad, sea innecesaria la intervención del alto tribunal del país, por ubicarse el asunto en alguno de los temas que ejemplificativamente ahí se señalan, y respecto de los cuales existen diversos precedentes jurisprudenciales, o bien, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.

---

<sup>27</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 18, p.796.

Al respecto, el punto de acuerdo quinto del referido Acuerdo General 5/2001 establece:

QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia;

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local; y

C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos primero y segundo de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:

1. En materia penal, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Aseguramiento o embargo de bienes;
- b) Aplicación de cualquier medio de apremio;
- c) Cateos;
- d) Arraigos o arrestos domiciliarios;
- e) No ejercicio de la acción penal;
- f) Identificación administrativa del procesado;
- g) Desistimiento de la acción;
- h) Reparación del daño; e
- i) Procedimiento de ejecución de sentencia.

2. En materia civil, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Aplicación de cualquier medio de apremio;
- b) Procedimiento para hacer efectiva la garantía prendaria;



- c) Juicio ejecutivo mercantil;
  - d) Arrendamiento inmobiliario;
  - e) Arrendamiento financiero; y
  - f) Procedimiento de ejecución de sentencia.
3. En materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea:
- a) Práctica de una visita domiciliaria;
  - b) Multas y arrestos administrativos;
  - c) Procedimientos administrativos que ordenen el aseguramiento o embargo de bienes;
  - d) Procedimiento administrativo de ejecución;
  - e) Afectación de la actividad de los concesionarios del servicio público de transporte;
  - f) Cese o suspensión de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; y
  - g) Fianzas.
4. En materia laboral, cuando el tema esencial de fondo sea:
- a) Determinación de la competencia federal o local para conocer de un conflicto individual o colectivo;
  - b) Aplicación de cualquier medio de apremio;
  - c) Procedimiento de ejecución de laudo;
  - d) Efectos del emplazamiento a huelga y garantía de audiencia; y
  - e) Sindicación única de los trabajadores al servicio del Estado.
- D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.
- II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;
- III. Los reconocimientos de inocencia; y
- IV. Los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito.

Finalmente, por cuanto se refiere a las facultades legislativas con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, hacemos alusión a las facultades que se derivan para la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 105 constitucional. Nos referimos a cuando resuelve controversias y acciones de inconstitucionalidad, por cuanto que el precepto referido señala que

la sentencia respectiva tendrá efectos generales si declara la invalidez de una disposición legal por el voto de cuando menos ocho de los ministros que integran el Pleno del alto tribunal.

En relación con lo anterior, Sánchez Bringas opina que: “Esta atribución es materialmente legislativa, porque los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad que produzca la Corte, son derogatorios de la norma general tildada de inconstitucionalidad, de acuerdo con las reglas contempladas por el artículo 105...”<sup>28</sup>

Es cierto lo que establece el indicado autor, ya que los efectos de la sentencia en los juicios de controversia constitucional o de acción de inconstitucionalidad, en los que por lo menos ocho de los ministros voten por que el precepto controvertido es contrario a la Constitución federal, produce el efecto de que esa norma desaparezca del orden positivo nacional, con lo cual es claro que en estos casos, ejerciendo una facultad jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación produce, sin lugar a dudas, un efecto con consecuencias propiamente legislativas.

Un efecto parecido al señalado en el párrafo que precede es el que se persigue en la propuesta planteada en el presente trabajo; es decir, que mediante la institución de la jurisprudencia se produzcan efectos generales que vinculen a las autoridades administrativas en el momento de emitir sus actos —así como las sentencias de los juicios antes precisados las vinculan—; sin embargo, a diferencia de lo que allá sucede, aquí no se propone que esa sujeción sea sólo mediante el pronunciamiento de una sola sentencia, sino que se logre por la solución de los asuntos que sean necesarios para formar jurisprudencia; a saber: actualmente cinco en el mismo sentido sin ninguno en contrario; además, que el respeto a estos criterios no únicamente sea en relación con las jurisprudencias que emanen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que igualmente el mismo efecto produzca la jurisprudencia establecida por los tribunales colegiados de circuito, puesto que ellos, como se vio con antelación, en determinados asuntos, conforme el Acuerdo General 5/2001, serán tribunales de última instancia, sin que en determinados casos conozca del asunto diverso órgano jurisdiccional, ni aún el más alto tribunal del país.

La propuesta de que sea mediante la jurisprudencia como se logre la vinculación en comento es porque, entre otras justificantes que se desarrollarán a lo largo de esta investigación, la jurisprudencia constituye la expresión del sentir directo del juzgador en relación con los asuntos cotidianos de los que conoce, lo que demuestra que gran parte de la sociedad, al acudir

---

<sup>28</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 22, pp. 512 y 513.

ante él, es porque sufre algún tipo de perjuicio, al tener que soportar un acto de autoridad que se encuentra en contravención con alguna jurisprudencia firme emanada del Poder Judicial de la Federación.

Como se observa, la idea planteada en este trabajo no es, desde nuestro punto de vista, descabellada, sino que constituye un paso adelante de lo que actualmente sucede, propio del avance de la sociedad y del efecto dinámico del derecho, que conduce a modificarlo para adecuarlo a los tiempos actuales, procurando, a final de cuentas, que se otorgue al gobernado una mayor seguridad jurídica frente al acto de autoridad.

Ahora bien, retomando el tema que se desarrolla en este capítulo, tenemos que por cuanto a las facultades administrativas que desempeña el Poder Judicial, está la de nombrar y ratificar a los magistrados y jueces de distrito, de conformidad con el artículo 97 constitucional.

Por su parte, en el artículo 94, segundo párrafo, del pacto federal, está encomendada la atribución al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, de administrar, vigilar y disciplinar a los miembros del indicado poder —con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, situación que es una cuestión evidentemente administrativa.

Asimismo, el indicado Consejo de la Judicatura Federal determina el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, lo que igualmente es una función administrativa.

Finalizamos señalando que el Poder Judicial tiene la facultad de autoorganización; es decir, no requiere de ningún otro organismo para desarrollar su disciplina y regulación; en otras palabras, como lo indica López Monroy: “...tiene la facultad legislativa y ejecutiva de auto-organizarse...”.<sup>29</sup>

Como corolario de lo desarrollado en este capítulo, conviene tomar en cuenta lo que señala la siguiente tesis del Pleno del alto tribunal del país:

PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no

<sup>29</sup> López Monroy, José de Jesús, *op cit.*, p. 204.

podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "...expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.

(No. Registro: 191,089, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, Tesis: P. CLVIII/2000, página: 33).

### III. CONCLUSIONES PARCIALES

El principio de la división de poderes tiene su origen en las ideas de Aristóteles acerca de que debe censurarse la acumulación de varios empleos públicos en una sola persona, debiéndose señalar que en el ejercicio del poder público la división estricta de poderes es, en la práctica, difícilmente posible y poco recomendable, porque ocasiona rigidez en el desempeño de las funciones, situación que impide a los poderes constituidos realizar debidamente sus deberes.

La finalidad de la división de poderes no está en la distinción, sino en la cooperación y equilibrio de los órganos que la realizan, logrando un balance que impida el ejercicio excesivo de las facultades de que están investidos. Ello en beneficio de la colectividad, la que lejos de resultar beneficiada con el respeto estricto de una división de poderes se vería perjudicada, porque los poderes de la Unión no podrían desempeñar las actividades que constitucional y legalmente tienen encomendadas.

Existe un solo poder supremo de la Federación, que está dividido para su ejercicio en los tres poderes de la Unión, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que instituye el principio de separación de poderes en el país; sin embargo, esta directriz fundamental de los gobiernos democráticos no implica una separación absoluta ni rígida de poderes, sino más bien es flexible, tendiente a lograr una distribución de funciones relativas a un sistema de gobierno.

Los tres poderes de la Unión no son soberanos, son autónomos en el ejercicio de sus funciones. No se impide que uno de ellos pueda realizar actos que originalmente le corresponden a los otros, sino que la esencia del principio de división de poderes es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional, que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más; pero no se contraviene el principio en comento cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones no podría desempeñar.

El mejor sistema de gobierno es el que resulta de una prudente combinación y colaboración entre los poderes de la Unión. Necesariamente, por cuestiones dinámicas del derecho y propias de los tiempos actuales, los poderes constituidos tienen que realizar funciones que les son inherentes a lo otros poderes, con objeto de realizar las funciones que constitucional y legalmente tienen encomendadas, puesto que si no es así se podría caer en un juego tirano entre ellos, lo que repercutiría en perjuicio de la colectividad.

Independientemente de la naturaleza formal de los poderes de la Unión, pueden desarrollar funciones que no les corresponden de manera originaria, lo que no está en contravención con el principio de separación de poderes, siempre y cuando la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo permita por disposición expresa, o bien cuando de manera implícita y clara se desprenda de esta manera de su propio texto; es decir, cuando sin lugar a dudas se llegue a esta conclusión, como cuando uno de los poderes constituidos no pueda ejercer plenamente las funciones que le han sido encomendadas por el Constituyente, si no ejerce funciones que originalmente le corresponden a otro.

Para evitar la vulneración al citado principio de división de poderes, es necesario que la propia Constitución autorice expresa, o bien, implícitamente y sin lugar a dudas, que uno de los poderes realice funciones que originalmente le corresponden a otro, pues de lo contrario se violentan las prohibiciones tácitas del pacto federal relativas a la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación entre poderes, cuando no existe causa justificada que así lo permita.

De lo desarrollado en este capítulo conviene poner de relieve que las facultades que la Constitución federal permite que realice un poder a quien originalmente no le corresponde realizarlas está en función de obtener una mejor forma de gobierno, mediante la colaboración entre los poderes constituidos, logrando un efectivo equilibrio entre ellos; es decir, salvaguardando la armonía democrática reflejada por el balance de facultades, situación respecto de la cual no sólo la colectividad sale beneficiada, sino el país entero, sin que esto implique una violación al principio de división de poderes, sino mas bien es reflejo de una efectiva distribución de funciones atendiendo a la realidad social del país.

Tomando en cuenta el análisis llevado a cabo en el presente capítulo, consideramos que la propuesta del presente trabajo ha superado su confrontación con el principio fundamental de separación de poderes, puesto que como se ha visto, el hecho de que un poder de la Federación realice funciones que le corresponden a otro, no implica del suyo trasgresión al principio en comento, siempre que así se encuentre expresa o implícitamente y sin lugar a dudas esté establecido en el pacto federal, lo que será materia de la propuesta final de la presente investigación.

Finalmente, consideramos que el hecho de que las decisiones del Poder Judicial de la Federación, expresadas en las jurisprudencias emanadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien de los tribunales colegiados de circuito, vinculen a las autoridades administrativas dependientes del Ejecutivo Federal, no contraviene el principio de separación de poderes, puesto

que en este caso no se reúnen dos poderes en uno, en virtud de que al emitirse los actos administrativos, la autoridad siempre tendrá la facultad potestativa de ejercer su imperio o no en perjuicio del gobernado, siendo que si decide hacerlo, convenientemente tendrá que realizarlo ajustándose a la jurisprudencia, que en caso de existir se ocupe del caso concreto, situación que indudablemente repercutirá en otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

La intención de este capítulo es advertir que tomando en cuenta las características, los elementos y, en general, los lineamientos que rigen la emisión de los actos administrativos, para estimar que estos son legales; es decir, conforme a derecho, y que, por ende, sus efectos trascienden a la esfera jurídica de los particulares sin trastocar sus derechos fundamentales (con respecto a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 del pacto federal), siempre deben dictarse con estricto apego al principio de legalidad previsto en el numeral en comento.

Asimismo, se pondrá de relieve que es la jurisprudencia y no la ley la que ha establecido el alcance de los elementos apuntados en el párrafo que precede; esto es, hasta dónde y en qué medida aquéllos deben ser colmados por la autoridad administrativa a fin de considerar que sus actos se encuentran apegados a derecho. De igual forma, se intentará resaltar que complementando lo establecido en los ordenamientos generales, mediante los criterios del Poder Judicial de la Federación se ha precisado cuál es la consecuencia de emitir un acto administrativo con determinadas anomalías.

Pues bien, la emisión de los actos administrativos está encomendada esencialmente al Poder Ejecutivo, quien por sí o mediante sus distintas dependencias emite acciones hacia los particulares, incidiendo en su esfera jurídica.

El cumplimiento de los elementos esenciales de aquéllos, según la doctrina, otorga seguridad jurídica al gobernado y le da un sentimiento de confianza y certeza en el sentido de la legalidad y justicia del acto que tiene enfrente.

En este aspecto, debe comentarse, de inicio, que de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al presidente de la nación ejecutar las leyes emanadas del Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia. Tal ejecución puede hacerla de manera directa o a través de alguna de sus dependencias previstas en la Ley Orgánica de la Administra-



ción Pública Federal, según la materia del acto a emitir; esto, de conformidad, además, con lo previsto en el artículo 92 del indicado pacto federal.<sup>30</sup>

La emisión de los actos administrativos no está restringida sólo al ámbito federal, sino que está inmersa en cada acción de los distintos ámbitos de gobierno, ya sea federal, estatal, municipal, Distrito Federal, delegacional<sup>31</sup> y sus diferentes dependencias; en fin, cada acto que se emita en ejercicio de un poder público es llamado acto administrativo.

Así, entramos a un debate, que nos sirve de preámbulo: ¿en qué medida se otorga seguridad jurídica a los gobernados y es conforme a derecho, que el Ejecutivo aplique leyes inconstitucionales, o bien que provea su exacta observancia mediante actos que están apoyados en leyes inconstitucionales?

Al respecto, debe comentarse que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que corresponde únicamente al Poder Judicial de la Federación analizar la constitucionalidad de una ley, por lo que al Ejecutivo no le queda más remedio que aplicarla aunque estime que es inconstitucional o así ya se haya declarado, situación que se presenta en la práctica cotidiana.

Sin embargo, consideramos que si bien el Ejecutivo está obligado a aplicar las leyes, no debe hacerlo respecto de aquellas que son inconstitucionales, porque, por una parte, consideramos ilógico que la propia Constitución del país obligue a ejecutar leyes que no están conforme a sus propios lineamientos, ya que sería un acto autodestructivo e incongruente no propio de la naturaleza de una Constitución, y, en segundo lugar, porque para que tal caso sucediera se necesitaría que los ordenamientos legales así lo permitieran, lo cual sería de tal modo trágico que tendríamos que reconocer que el único poder supremo sería el Legislativo, por encima incluso de la Constitución federal, situación que evidentemente no puede ser, por una razón muy elemental: la parte no puede ser más que el todo en su conjunto.

---

<sup>30</sup> El numeral 92 del pacto federal señala: Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

<sup>31</sup> En relación con estos niveles de gobierno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 28/2002, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil tres, estableció que además de los órdenes de gobierno habituales (federal, estatal y municipal), existían otros sui generis como el Distrito Federal y las delegaciones que lo conforman. Una jurisprudencia que derivó de dicho asunto es la de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVERLAS”. Identificada con el número P./J. 61/2003, visible en la página 887, del Tomo XVIII, del mes de diciembre de dos mil tres, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Todo este razonamiento sirve para evidenciar que cuando se emite un acto administrativo, la autoridad de quien emana puede, según su criterio, estimar si la ley en que apoya su acto está acorde o no a derecho, de manera que no está “necesariamente obligado” a emitirlo, sino más bien a ponderar el derecho en juego y con base a ello, dictar el acto de autoridad.

Tal dilucidar parece haberse olvidado, porque actualmente el Ejecutivo, por sí o por sus dependencias, aún cuando una ley ha sido declarada inconstitucional, la sigue aplicando a ojos cerrados, sin importar aquella declaratoria,<sup>32</sup> de lo que se deduce que en la actualidad el mero cumplimiento de las leyes no garantiza una plena seguridad jurídica hacia los gobernados.

Lo anterior sucede, inclusive, cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1930, emitió un criterio en el que reconoció lo que antes afirmamos, acerca de que no deben aplicarse las leyes mecánicamente, sino ponderar el derecho en juego. Tal es el sentido de la tesis aislada que con el número 721 está visible en la página 506 del tomo I de los precedentes relevantes del máximo tribunal del país, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de dos mil, cuyo rubro y texto es:

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Conforme a nuestro régimen constitucional, sólo el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de calificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes expedidas por otro Estado; pero de aquí no puede inferirse, jurídicamente, que las autoridades administrativas encargadas de una función legal, de la decisión de un caso, con sujeción a la ley, no tengan facultad para interpretar éste al aplicarla, sino que deban proceder mecánicamente. La aplicación de las leyes es una función de la inteligencia, y tal función no se llenaría acertadamente, si las leyes fuesen aplicadas mecánicamente, por lo que, cuando dentro del orden jurídico-constitucional que rige en el país, la ley otorga a la autoridad administrativa, la facultad de conocer y resolver un caso legal, implícitamente le está confiriendo la de interpretar la ley que rige el caso, si éste ha de resolverse conforme a principios de razón.

---

<sup>32</sup> Actualmente, para muestra basta un botón: a diciembre de 2006, la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal elaboró 2,275 demandas, de las cuales 503 son de materia administrativa, 677 de materia fiscal y 1,066 por violaciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (cfr. [www.tcadf.gob.mx/informe2006](http://www.tcadf.gob.mx/informe2006)), la mayoría respecto de situaciones ya resueltas por medio de jurisprudencia como la inconstitucionalidad del artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, que prevé el pago del impuesto predial sobre base rentas y la obligación de emitir boletas de infracción de tránsito debidamente fundadas y motivadas (cfr. núms. de registro 211,535 y 181,692, del disco óptico IUS 2007, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

De manera que si el Ejecutivo puede interpretar la ley que ejecuta, lo que lleva a demostrar que está consciente cuando aplica una ley inconstitucional, debe consecuentemente afirmarse que es plenamente responsable de ese acto, sin que valga la excusa de que solo aplica la ley, sino que puede valorarla desde un punto constitucional, bajo ciertos límites, como lo establece Jorge Carpizo,<sup>33</sup> retomando a Gabino Fraga; a saber: 1. Que con relación al caso no se haya interpuesto juicio de amparo respecto al tema de interpretación; 2. Que no se pretendan reglar los actos de otros poderes; 3. Que esa interpretación tenga la posibilidad legal de ser revisada por el Poder Judicial de la Federación, y 4. Que tengan facultades de decisión.

A pesar de un exordio realizado por Carpizo sobre la facultad del Ejecutivo de aplicar leyes inconstitucionales, concluye que "...la autoridad administrativa no debe dejar de ejecutar una ley por considerarla inconstitucional...",<sup>34</sup> aspecto con el cual diferimos, pues según la época democrática que está viviendo el país, el aspecto rígido del presidencialismo está destinado a desaparecer en poco tiempo, por lo que aceptamos las posiciones que consideramos más correctas en relación con la emisión de los actos administrativos, las que son sustentadas por Diego Valadés y Óscar Correas, quienes señalan que el primero, si bien los órganos de poder sólo les es posible lo expresamente permitido en las leyes, no menos cierto es que esto es por cuanto concierne a sus atribuciones, porque la ampliación de sus facultades equivale a una reducción de los derechos de que gozan los gobernados; sin embargo: "...lo que sí pueden hacer los órganos de poder es contraer una mayor carga de responsabilidades ante los gobernados, si con esto aumentan o mejoran las condiciones de control político, sin afectar el derecho de los ciudadanos al buen gobierno".<sup>35</sup>

Mientras que el segundo precisa que "...si la ley es injusta, entonces la ley debe ser desobedecida mientras que cambia. Esto es: el postulado del defensor de los derechos humanos, es el incumplimiento de las leyes injustas, y su posterior abrogación y cambio".<sup>36</sup>

Con lo anterior queremos poner en evidencia que la emisión de los actos administrativos y, por consecuencia, su aplicación, no debe ser rígida conforme a la letra de la ley, sino que más bien debe ser una actividad democrática;<sup>37</sup> esto es, referida al bienestar del pueblo, buscando ponderar

---

<sup>33</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 25, p. 96.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>35</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 11, p. 90.

<sup>36</sup> Correas, Óscar, *Acercas de los derechos humanos*, México, Ediciones Coyoacán, 2003, p. 71.

<sup>37</sup> Nos referimos al término democrático, considerando a la "democracia" como se establece en el artículo 3o., fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos

lo mejor posible los intereses en juego, tratando de no incidir negativamente en la esfera del particular sin un sustento de fuerza mayor que así lo respalde.

Tal vez se podría señalar que esto estaría en contraposición con la garantía de seguridad jurídica; sin embargo, opinamos que no es así, pues es aquí donde consideramos que la participación de la jurisprudencia incide equilibrando la situación.

Así es, porque mediante la jurisprudencia se podría advertir cuál es la decisión válida o qué constituye una “unidad de solución justa”<sup>38</sup> al caso concreto, de manera que si bien es cierto que la autoridad administrativa cuenta con plena discrecionalidad para emitir el acto, esto sólo se refiere a su capacidad para elegir entre un abanico de consecuencias jurídicas, la mejor al caso concreto; es decir, la que más se acerque a su vez a la que haya sido establecida o direccionada por el órgano jurisdiccional de la que emana aquélla, con lo cual se otorgaría seguridad jurídica al gobernado al saber que el acto administrativo que soporta no solamente descansa en la ciega aplicación de la ley (aunque esta sea injusta o inconstitucional), sino que también se encuentra acorde con los lineamientos establecidos por el Poder Judicial de la Federación mediante la jurisprudencia previsiblemente más aplicable al caso específico.

Por lo tanto, bajo este exordio, pasemos a señalar los aspectos característicos de los actos administrativos de los que podemos comprobar que, en concordancia con la hipótesis que se propone, al emitirse observando los criterios jurisprudenciales, su emisión sería más democrática<sup>39</sup> y acorde a las exigencias sociales de la población, generando en consecuencia mayor seguridad jurídica frente a los actos de autoridad.

## I. CONCEPTO

Las teorías que sostienen la existencia de los actos administrativos son sustancialmente las siguientes:

*La teoría legalista.* Que se refiere a que los actos administrativos no son sino solamente la expresión de las leyes dictadas por el legislador, ejecutadas

---

Mexicanos, a saber: “...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

<sup>38</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel, *Acto y procedimiento administrativo*, Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001, pp. 87 y ss.

<sup>39</sup> Se utiliza este término en relación con su acepción referida al constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo, y no referida a la forma de gobierno de un Estado.

por el ente administrativo. Tal concepción la consideramos muy estricta, porque existen actos administrativos que no están fundados en ley alguna, como las circulares o acuerdos internos, etcétera.

*La teoría de los servicios.* Acerca de que los actos administrativos son expresión y regulación de los servicios públicos. La cual también consideramos fragmentada, porque los actos administrativos no sólo están relacionados con los servicios públicos, sino también con otras áreas, como la gestión económica, coactiva, de fiscalización, etcétera.

*La teoría formalista.* Que se refiere a que los actos administrativos regulan la organización y funcionamiento de la administración pública. La cual consideramos reducida, porque un acto administrativo no sólo es estructura, sino igualmente actividad con repercusiones al exterior del ente público.

*La teoría objetivista.* Acerca de que la materia de los actos administrativos está constituida por el despliegue de la función administrativa, la cual deja afuera los actos internos.

Nosotros consideramos, más bien, que el acto administrativo debe ser apreciado en su carácter formal y material, producto de una estructura orgánica con repercusiones objetivas, respaldado por un orden legal, concerniente a los servicios de la administración pública, su organización, funcionamiento y despliegue de actividades con repercusiones hacia el exterior del sistema.

De manera que es producto de la estructura de la administración pública, manifestada en actuaciones regidas mediante facultades regladas y discrecionales, con imperio y carácter ejecutorio que genera repercusiones en los gobernados.

Ahora bien, Gabino Fraga —en su obra de *Derecho administrativo*— no señala un concepto específico de acto administrativo; sin embargo, establece sus lineamientos generales, al señalar que constituye la actividad administrativa del Estado mediante intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares para satisfacer el interés general en materias diversas como la seguridad o salubridad pública.

Tal concepción del acto administrativo es muy amplia, pues incluye tanto los actos como los hechos jurídicos, así como los actos no jurídicos y los hechos no jurídicos. Nos explicamos: los primeros se refieren al tema de la presente investigación, por lo que en este momento delimitamos este último, puesto que son las declaraciones de voluntad o de opinión, de la autoridad administrativa que producen efectos jurídicos directos; es decir, que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones del particular; mientras que los segundos constituyen las conductas administrativas de carácter técnico

o material, que producen efectos jurídicos, como la demolición de un edificio o el remolque de un vehículo, etcétera; los terceros son declaraciones de voluntad que no producen efectos jurídicos particulares, como las comunicaciones generales o las recomendaciones, los oficios internos, etcétera, y finalmente, los hechos no jurídicos son operaciones técnicas o materiales que no producen efectos jurídicos directos hacia la colectividad, como la limpieza de las oficinas y, en general, el mantenimiento de ellas.

Es así que debemos diferenciar el acto jurídico de su sentido amplio (que toma en cuenta únicamente el sujeto de quien proviene), de su sentido estricto (que es aquella declaración unilateral que produce efectos jurídicos concretos e individualizados). De esta forma, podríamos señalar que un acto de administración proyecta sus efectos hacia el interior de la actividad propia de la administración pública, mientras que el acto administrativo en estricto sentido es aquel que proyecta sus consecuencias hacia el exterior de manera concreta e individualizada en una persona determinada.

La concepción que otorga Manuel María Diez señala que "...es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa".<sup>40</sup>

Luis Humberto Delgadillo dice, por su parte, que "...el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa".<sup>41</sup>

Rafael Bielsa, en su libro *Derecho administrativo*, precisa que el acto administrativo es "...la declaración, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de su propia función y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos".<sup>42</sup>

Alfredo Gallego señala que el "...acto administrativo es la resolución unilateral, con eficacia vinculante, de un caso concreto dictada por un sujeto cuando gestiona actividades y servicios administrativos públicos".<sup>43</sup>

Finalmente, Pérez Dayán expresa que "...es toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pú-

---

<sup>40</sup> Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 108 y 109.

<sup>41</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 256.

<sup>42</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1947, t. I, p. 202.

<sup>43</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo, *op. cit.*, nota 38, p. 45.

blica, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos".<sup>44</sup>

Como podemos observar, las concepciones del acto administrativo antes señaladas tienen varios elementos distintivos; a saber: que es un acto proveniente de un órgano de gobierno, competente, de forma unilateral, que produce efectos concretos y vinculantes. Sin embargo, nosotros optamos por señalar que el acto administrativo a que nos referimos para que sea emitido, observando los criterios señalados en la jurisprudencia, establecida por el Poder Judicial de la Federación es al que se refiere Serra Rojas, al señalar que

...el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".<sup>45</sup>

En efecto, esta acepción es la que consideramos más beneficiosa conforme a la línea de ideas del presente trabajo, en virtud de que además de los lineamientos característicos que antes anotamos, obtenidos de las diferentes acepciones transcritas, se incluye un elemento determinante, que es el que mediante el acto administrativo se que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, lo que lleva inmersa la idea de autoridad e imperio, cuyas determinaciones son inobjetables para el gobernado, puesto que se emiten y acatan sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y, además, sin la necesidad de consenso de la voluntad del afectado; esto es, que la emisión de los actos administrativos es un reflejo de las facultades decisorias de la autoridad que les están atribuidas en la ley, y que por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, y, por tanto, se traducen en actos de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

De esto se tiene que al incidir directamente en la esfera de los particulares; esto es, que sus efectos sean vinculantes trascendiendo a su esfera jurídica, de manera temporal o definitiva, debe necesariamente (a fin de respetar la garantía de seguridad jurídica) estar emitido conforme los lineamientos

---

<sup>44</sup> Pérez Dayán, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 53.

<sup>45</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 238.

previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, según se trate de actos de privación o de molestia, inclusive en tratándose de los actos discrecionales, los que por esta sola característica no pueden quedar fuera del análisis constitucional.

Al respecto, es oportuno señalar lo que indica la jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 204, página 166 del tomo VI, de la materia Común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de dos mil, cuyo rubro y texto es:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

## II. CLASIFICACIÓN, ELEMENTOS Y FORMAS DE EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Tres son las características más destacadas de los actos administrativos: su presunción de validez, su firmeza administrativa y su ejecutoriedad. La primera alude a que todo acto debe considerarse válido mientras no se demuestre lo contrario mediante el procedimiento de defensa correspondiente, como se deduce de los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 80., de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,<sup>46</sup> por lo que para ser eficaz no requiere de ninguna otra declaración para serlo; la segunda se refiere a que los actos administrativos que afectan a la esfera jurídica del

---

<sup>46</sup> Los numerales en comento señalan:  
Código Fiscal de la Federación.

Artículo 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 80. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”.



particular, generalmente, constituyen la última voluntad de la autoridad, y, finalmente, la ejecutoriedad del acto administrativo proviene de que constituye un acto público investido de la facultad desplegada por el Estado autorizada por las leyes.

Respecto a tales requisitos, opinamos que están implementados bajo el discurso de asegurar la estabilidad social, celeridad y actividad administrativa; sin embargo, el verdadero motivo es asegurar la obediencia de los particulares a sus determinaciones, pues no encontramos un sentido de justicia o confianza que con tales características se otorguen al gobernado; más bien al contrario, está obligado a desvirtuar la presunción de legalidad de un acto que puede estar emitido en flagrante contravención con la ley o con la Constitución.

Así es, en virtud de que si bien se suele afirmar, doctrinalmente, que la presunción de legalidad comprende la de justicia, verdad, equidad, oportunidad, conformidad con el derecho, validez y similares, nosotros opinamos que no existe nada que garantice el cumplimiento de estos elementos en la emisión de los actos administrativos, salvo la buena fe con que quiera manifestarse la autoridad, en razón de que ya sea en ejercicio de facultades reglas o discrecionales, siempre estará a su libre albedrío afectar o no a un particular conforme su propia apreciación de la ley y de los hechos —tan es así que Fraga señala que “...entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación...”<sup>47</sup>—situación que sólo es limitada por el temor que pudiera existir en que los órganos jurisdiccionales dejen insubistentes sus actos por alguna irregularidad. De ahí que consideramos que sólo cuando en su emisión se observen los criterios generales emitidos por el Poder Judicial de la Federación puede estimarse que su pronunciamiento se apega a los principios señalados en primer término, puesto que solamente ante el órgano jurisdiccional, mediante un proceso abierto, es que se pueden llegar a colmar dichos aspectos.

La suposición de que, por principio, todo acto administrativo se encuentra emitido conforme a derecho, realmente es una circunstancia que obedece a un postulado de índole práctica, pues de no operar tal presunción, la actividad jurídica de la administración sería inicialmente objetable —como de hecho lo es—, requiriéndose entonces de otro acto de autoridad en forma previa validara el actuar público.

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad, que significa que debe

---

<sup>47</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 44a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 232.

tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez; es decir, se trata de una presunción *iuris tantum*.

La presunción de validez que acompaña a todo acto administrativo no es absoluta; esto es, permanente en todo tiempo y circunstancia, sino que es una mera presunción simple que puede ser desvirtuada por todo aquel sujeto que se sienta perjudicado con su contenido, demostrando, ante la instancia correspondiente, la contravención concreta al orden normativo.

En este sentido, la presunción de validez de los actos administrativos genera: *a)* por principio, que todo acto administrativo es eficaz y no requiere de ninguna otra declaratoria posterior para ello; *b)* esta presunción de validez no es absoluta, de ahí que todo sujeto agraviado por su contenido se encuentre en posibilidad de destruir los efectos de cualquier acto administrativo a través de la demostración de su irregularidad normativa, ante la instancia defensiva que resulte competente para ello, y *c)* tal característica impide, por sí misma y dada su naturaleza de pública, que la nulidad de un acto administrativo pueda ser declarada oficiosamente por los jueces.

En relación con la firmeza administrativa, hemos de entender aquella característica del acto administrativo que le permite considerarlo como un acto definitivo; es decir, no susceptible de modificación alguna por operación de algún mecanismo de autocontrol en sede administrativa.

Esta característica es de suma utilidad para diferenciar el acto administrativo como la declaración final de voluntad de un órgano administrativo, respecto de todos aquellos actos de procedimiento no definitivos, que son simplemente parte de todo un conjunto de operaciones que habrían de llevar a tener, por conclusión, la emisión de un acto administrativo que crea, modifique o extinga una situación jurídica concreta.

Los actos administrativos serán firmes cuando, habiendo algún medio de defensa para su impugnación en sede administrativa, éste no haya sido ejercido o, haciéndolo, su resultado sea desfavorable al particular. De lo que se concluye que un acto administrativo es firme o definitivo cuando luego de agotados los recursos legales defensivos admisibles en su contra está en condiciones de ser exigido o cumplido; es decir, cuando dicho acto ya es ejecutable.

Finalmente, la ejecutoriedad del acto administrativo deriva de su carácter público; esto es, se traduce en la posibilidad de que la administración pública misma provea a la realización de sus propias decisiones, siempre y cuando el orden jurídico le haya conferido expresamente tal atribución.

La presunción de legitimidad del acto administrativo es la base de sustento de su ejecutoriedad.

La única forma de justificar la posibilidad de que la acción administrativa sea ejecutable y se lleve a cabo, lo es, si para ello se presume su validez; dicho de otro modo, el acto lo realiza la administración porque estima que se ha dictado en observancia del principio de legalidad que lo rige, razón que a su vez le imprime la necesidad de su ejecución.

La ejecutoriedad toma como fundamento la idea de que, debiendo la ley recibir ejecución, la administración pública se perfila como el ente jurídicamente competente y capaz para poner en ejercicio la voluntad del legislador, realizando en el mundo de los actos el supuesto hipotético de la norma, de manera que esta característica, finalmente, es aquella fórmula y medida de respeto a la ley, aun en contra de la voluntad de los gobernados.

Son perfectamente distinguibles dos clases de ejecutoriedad: una, de carácter propio o inmediato, y otra, impropia o mediata. La primera se traduce en la acción conjunta de una misma entidad u órgano administrativo; esto es, un solo ente público dicta el acto y también provee a su cumplimiento. La segunda es cuando la ejecución de un acto corre a cargo de otro órgano administrativo, distinto de aquel que lo dictó.

Una vez desarrolladas las características de los actos administrativos, nos centraremos en la de presunción de validez, por ser la que más interesa para este trabajo.

Podría señalarse que la propuesta aquí planteada es infructuosa, debido a la existencia de la característica de presunción validez de los actos administrativos, porque éstos, desde que son emitidos, se suponen salvo prueba en contrario, apegados a derecho, de tal manera que alguien podría afirmar que es innecesario que deban acatar los lineamientos establecidos en las jurisprudencias establecidas por el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, advertimos, como ya lo hemos señalado, que la existencia de esta figura no atiende a un sentido de justicia hacia los gobernados ni a una idea de seguridad jurídica a su favor, sino que su institución se debe a una circunstancia de índole práctica, que nada tiene que ver con aquellos ideales.

La jurisprudencia —como se tratará de desarrollar en el siguiente capítulo— es producto de una confrontación de un caso concreto, con lo establecido principalmente en la Constitución federal, de manera que es la interpretación correcta y válida de esta (por ser realizada por el Poder Judicial autorizado constitucionalmente para ello); de lo que se infiere que encierra los ideales de justicia y seguridad jurídica establecidos por el constituyente.

Así pues, lo que ahora se propone no es simplemente una “suposición” de legalidad, que en la mayoría de los casos se queda en eso: en una buena intención, porque al someter tal acto a un análisis constitucional o legal, los

tribunales declaran su invalidez o nulidad, según el vicio que contenga. No, en este caso, lo que se pretende es dar un paso al frente: que el acto de autoridad sea emitido conforme al criterio jurisprudencial aplicable al caso concreto, o bien al que más se le acerque, con lo que dicho acto se aproximaría, con más probabilidad, a un acto que otorgue mayor seguridad jurídica a los gobernados, pues soportaría con mejor éxito una confrontación a los principios constitucionales o legales que correspondan, pues, de inicio, ya estará conforme a un criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, lo que a final de cuentas, afirmamos, redundará en un efectivo otorgamiento de seguridad jurídica hacia los gobernados.

En este orden de ideas, la ejecutoriedad del acto administrativo ya no dependerá solamente de su “presunción” de validez, sino que además contará con la “certeza” de que es emitido conforme a la interpretación que ha establecido el Poder Judicial de la Federación a la ley aplicable al caso concreto, con lo que disminuiría en los gobernados, de manera muy considerable, el sentimiento de inseguridad que ocasiona la emisión de un acto de autoridad.

### 1. *Clasificación*

Existen múltiples y diversas clasificaciones del acto administrativo. Serra Rojas señala que existen actos de autoridad y de gestión; por su finalidad se dividen en actos instrumentales, definitivos y de ejercicio; según la voluntad de quienes intervienen en su formación: unilaterales, bilaterales y plurilaterales; por su contenido y efectos jurídicos: los destinados a aumentar o limitar la esfera jurídica de los particulares; los que emiten un simple juicio, apreciación u opinión; por su radio de aplicación: los que señalan actividades obligatorias, vinculadas, regladas y discrecionales; el acto regla (León Duguit), el acto condición, el acto subjetivo y el acto jurisdiccional (Gastón Jèze); por razón de su contenido: en actos de trámite, definitivos, imperativos (Forshoff), conformadores, declarativos, registrales; actos internos y externos; actos impugnables y los que no lo son, etcétera.

Por su parte, Pérez Dayán los clasifica en seis rubros: *a)* en atención a los sujetos administrativos que intervienen en su formación: unilaterales o simples, bilaterales o complejos y los colectivos; *b)* en relación con la amplitud de poderes de la administración para dictarlos: en uso de facultades regladas o discrecionales; *c)* en atención a su radio de acción: internos y externos; *d)* en correspondencia a la naturaleza de la decisión que importan: actos preparatorios o de trámite, definitivos, de ejecución, de certificación;

e) en atención al alcance de sus efectos en relación con las personas: aquellos que aumentan o disminuyen la esfera jurídica de los gobernados, y f) concernientes a su forma de expresión: expresos, tácitos o presuntivos.

Fraga clasifica los actos administrativos según: 1. Su naturaleza: actos materiales y actos jurídicos; 2. Según las voluntades que intervienen en su formación: constituidos por una voluntad única o por el concurso de voluntades: simple, colegiado, complejo o colectivo, acto unión, contrato; 3. Conforme la relación que dichas voluntades guardan con la ley: acto obligatorio, reglado o vinculado y el acto discrecional; 4. Según el radio de aplicación del acto: en internos y externos; por razón de su finalidad: en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones y en actos de ejecución, y finalmente, 5. Por lo que se refiere a su contenido y efectos jurídicos: los actos destinados a limitar la esfera jurídica, a ampliarla, y los que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Manuel María Diez señala que siguiendo a la corriente alemana se clasifican en constataciones y los actos jurídicos propiamente dichos; estos últimos se dividen en decisiones y actos ordinarios. Siguiendo las etapas psicológicas de la voluntad humana a la que corresponden los actos jurídicos en general. Otra teoría refiere a los actos internos, válidos sólo para los órganos de los Estados, y actos externos que se subdividen en actos referentes a las relaciones con otros Estados, que se refieren a relaciones pecuniarias, al ejercicio del poder público; los que no producen efectos jurídicos, los que sí lo producen, dividiéndose estos en positivos y negativos, los positivos dividiéndose en constataciones, actos creadores de derecho, actos que modifican los derechos y actos que llevan a la abolición de derechos; los actos declarativos y constitutivos, los de las órdenes y de los reconocimientos; actos de autoridad y de gestión; actos simples, complejos y colectivos; negocio jurídico de derecho público y meros actos administrativos; los primeros clasificados en actos que aumentan las facultades de los particulares, los que las limitan y los que lo condicionan, dentro los que amplían facultades están la admisión, la concesión, la autorización, la aprobación y visto bueno, los que limitan los derechos son las penas disciplinarias, la expropiación, la revocación o nulidad y las órdenes; por razón de su contenido: los creadores de una situación jurídica general, particular, acto condición y acto jurisdiccional; actos internos y externos; unilaterales y plurilaterales.

Según Forsthoff, los actos se clasifican en imperativos, mediante los que se modifica o suprime una situación o relación jurídica concreta, los declarativos y los registrables.

Gallego Anabitarte expresa que los actos administrativos se clasifican: *a)* según su incidencia: en acto favorable y desfavorable; *b)* según su contenido: en configurador y declarativo, el primero cuando crea, modifica o extingue una relación jurídica concreta, y los segundos cuando la autoridad se limita a constatar un derecho o una situación jurídica de una persona o una cosa; *c)* por su colaboración en su elaboración: concertada o individual; *d)* desde el punto de vista procesal: actos definitivos, de trámite, ejecutivos, que ponen fin al procedimiento, los firmes, los confirmatorios; *e)* los positivos y negativos, y *f)* por su vinculación con la norma o discrecionales.

Finalmente, Delgadillo Gutiérrez expresa que los actos administrativos se clasifican: 1. Según su ámbito de aplicación: en internos y externos; 2. Conforme los sujetos que intervienen: en simples o complejos; 3. De acuerdo con el margen de libertad para su creación: en reglados o discrecionales; 4. Atendiendo a sus efectos: los que aumentan los derechos de los particulares (concesión, autorización, dispensa, admisión), o los que los limitan (órdenes, traslativos de derechos y de sanción) y los que hacen constar (certificaciones, registro y notificaciones); 5. Según el órgano que lo emite: unipersonales y colegiados; 6. En cuanto a la forma de expresión: expreso, tácito o presunto, y 7. Conforme al sujeto que se refieren: singulares o plurales.

Por cuanto los actos administrativos que nos interesan para efectos del presente trabajo, encuentran su ubicación en diferentes clasificaciones de las antes citadas, a saber: son los de autoridad, según los expresa el autor francés Gastón Jèze;<sup>48</sup> esto es, los actos externos que expresan actos de poder público o de actuación soberana, mediante los cuales el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad, ya sea individual o colectiva, en ejercicio de su facultad reglada o discrecional, fundados en razones de orden público, imperativos, susceptibles de ejecución, mediante los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas siempre que incidan negativamente en la esfera jurídica de los gobernados en forma singular o plural, causándoles una afectación en grado predominante o superior, con independencia del momento procesal en que se emitan en el caso de que sean producto de un procedimiento seguido en forma de juicio mediante el cual se prepare una decisión hacia el particular.

Tal clasificación está asemejada a la clasificación realizada por Manuel María Díez acerca de los actos administrativos, negocios jurídicos, que son

<sup>48</sup> Jèze, Gastón, *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores*, México, Jurídica Universitaria-Asociación de Investigaciones Jurídicas, 2007, vol. 2, pp. 12 y 13.

declaraciones de voluntad de la autoridad administrativa dirigida a producir un efecto jurídico, y que se caracterizan porque el ente quiere el acto en sí, y el efecto jurídico que el acto está destinado a producir, no sólo es un mero acto administrativo que se limita a cumplir la ley, sino es la manifestaciones de voluntad de un solo sujeto y, en algunas veces, complejos o bilaterales, que limitan los derechos de los particulares.

## 2. *Elementos*

De acuerdo con el artículo 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los elementos y requisitos del acto administrativos son:

Artículo. 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. (Derogada, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. (Derogada, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Delgadillo precisa que los elementos de los actos administrativos son tres: 1. El elemento subjetivo: que está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, el que debe tener competencia y voluntad para emitirlo, entendiendo por lo primero el conjunto de facultades legítimamente otorgadas a un órgano, y, por lo segundo, el elemento psíquico que lleva inmerso una intención de producirlo. 2. El elemento objetivo: que constituye el motivo y fin del acto, la materia y contenido de que se trata; esto es, aquello sobre lo cual incide, el que debe ser lícito, posible, real y determinable, de manera que no puede perseguirse un fin distinto al interés general, en oposición a la ley. 3. Finalmente, el elemento formal: se refiere a la observancia del procedimiento prescrito para su elaboración, su expresión y comunicación, atendiendo a los artículos 16 constitucional y 38 del Código Fiscal de la Federación, deben constar por escrito, señalar la autoridad que los emite, estar fundado y motivado y expresar la resolución, objetivo o propósito que se persigue y ostentar la firma del funcionario correspondiente.

Pérez Dayán señala que existen elementos esenciales de los actos administrativos, y accidentales; los primeros son: *a)* debe provenir de un órgano competente; es decir, de aquel a quien la disposición general le otorga facultad para emitir el acto; *b)* debe contener una voluntad administrativa; es decir, la intención razonada de la administración de producir el acto; *c)* debe tener un objeto, es decir, señalar de qué trata, es todo aquello que con él, la autoridad ha querido disponer, autorizar u ordenar; *d)* debe tener una finalidad; es decir, la meta que se busca, es el resultado, mediato o inmediato, que persigue la voluntad administrativa al dictar el acto administrativo (cualquiera que sea la finalidad perseguida, ésta siempre tiene que ver con la consecución y satisfacción de un interés público), y, por último, *e)* emitirse en la forma que previene la ley: constar por escrito, señalar la autoridad de quien proviene, estar fundado y motivado y tener la firma del funcionario correspondiente.

Por su parte, los elementos accidentales, señala el autor citado en el párrafo que precede, son generalmente tres, siendo el primero el mérito u oportunidad, que se refiere a la apreciación de la autoridad respecto si debe o no actuar en un momento determinado; el plazo o término, que se refiere a la temporalidad dentro de la cual nace y surte sus efectos el actuar



del órgano ejecutivo, y la cláusula de reserva, que se refiere a cuando para tratar de precisar algún efecto o condición se imprime alguna modalidad en su ejercicio.

Serra Rojas clasifica los elementos del acto administrativo en tres: los subjetivos, los objetivos y los formales. Los primeros comprenden la administración, los órganos, competencia e investidura legítima del órgano. Los segundos comprenden el presupuesto de hecho, objeto, causa y fin del acto, y, por último, en los elementos formales se encuentran con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación.

Manuel María Díez precisa como elementos del acto administrativo los siguientes: provenir de un órgano competente, la declaración de voluntad; el objeto, la motivación y la forma.

Finalmente, Fraga señala que los elementos de los actos administrativos son: *a)* el sujeto, que se refiere a que el órgano de la administración sea competente para emitirlo, que tenga capacidad para actuar por virtud del texto expreso de la ley, cuyo ejercicio es obligatorio, concurrente y sin posibilidad de renuncia; *b)* la voluntad, que requiere que no se encuentre viciada por error, dolo o violencia; *c)* el objeto, que debe ser determinado o determinable, posible y lícito; *d)* el motivo, que es el antecedente que provoca el acto; *e)* el fin, que debe ser de interés general, no opuesto a la ley, cuya competencia recaiga en el agente que realiza el acto, y mediante las vías establecidas legalmente (teoría de los motivos determinantes de Jèze) y, finalmente, *f)* la forma, que se refiere a elemento externo del acto, en donde se manifiestan los requisitos extrínsecos que señala la ley para emitirlo, cuyo cumplimiento atiende a su existencia.

De todo lo hasta aquí expuesto concluimos que el acto administrativo, para su plena existencia y vinculación hacia quien se dirige, debe cumplir con diversos elementos esenciales, los cuales, para efectos del presente trabajo, los clasificamos en dos grandes vertientes: los que *debe tener* la autoridad *para emitirlo* y, los que *debe cumplir* la autoridad *al emitirlo*.

Nos explicamos: la autoridad, para emitir el acto, debe tener un motivo, objeto o un fin, ser competente para ello y tener la voluntad de hacerlo. Estos elementos esenciales son presupuestos para emitir el acto, pues la falta de uno de ellos ocasiona la emisión de un acto viciado.

Por su parte, al emitirlo debe plasmar los indicados presupuestos de manera formal; es decir, establecerlos fehacientemente en el propio acto: que es competente para emitirlo, que tiene un motivo, objeto y un fin y, además, debe hacerlo de la manera en que se otorga seguridad a los gobernados; esto es, por escrito, con lugar y fecha, estableciendo los motivos que tiene para

emitirlo, los que deben corresponder al fundamento utilizado, de manera que se configuren las hipótesis normativas, contener la firma autógrafa del funcionario correspondiente, ser emitido en el momento oportuno si es con motivo de un procedimiento y cumplir con las formalidades del procedimiento y de las notificaciones, así como ser expedido sin que medie error (lo que tiene que ver con el fondo del asunto) y hacer mención de la oficina en que se encuentra el expediente de donde emana el acto, así como, en su caso, señalar los recursos que en su contra procedan. Cabe señalar que la falta de precisión de alguno de los anteriores elementos ocasiona igualmente la invalidez del acto, en la medida en que si no se establecen, debe entenderse que no existen.

Ahora bien, debe ponerse de relieve que la legislación positiva mexicana solamente precisa los requisitos para la validez y eficacia de los actos administrativos; sin embargo, consideramos que es la jurisprudencia la que interpretando las disposiciones generales ha establecido el alcance de estos elementos; esto es, hasta dónde y en qué medida deben de ser colmados por la autoridad administrativa.

Así, por ejemplo, por lo que se refiere al requisito de que la autoridad sea competente y que se funde en el acto administrativo dicha competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio:

Jurisprudencia del Pleno P./J. 10/94, registrada con el número 104, página 82 del tomo VI, de la materia común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de dos mil, que indica:

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que fáulte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que

su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

Tal requisito esencial debe ser colmado hasta el extremo precisado en el criterio 2a./J. 57/2001, sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 9, número 4, tomo III, de la materia administrativa, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, actualización de dos mil uno, que dice:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: “COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD”, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo

a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

Inclusive, la precisión va más allá de la simple literalidad del cumplimiento del requisito esencial de fundamentación de la competencia, puesto que el máximo tribunal del país ha llegado al extremo de precisión de establecer que cuando una norma es compleja en cuanto a las facultades que otorga a una autoridad, se debe transcribir en el acto administrativo la parte correspondiente que está utilizando la autoridad para fundar su competencia, como se observa de la lectura del siguiente criterio 2a./J. 115/2005, sostenido por la Segunda Sala, página 310, tomo XXII, septiembre de dos mil cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro y texto es:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: “COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD”, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de

materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

Otro ejemplo de que es la jurisprudencia la que establece el alcance en que se deben cumplir los requisitos esenciales de los actos administrativos lo encontramos en el rubro de notificaciones.

En efecto, pues tanto la legislación como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación, por citar un ejemplo, sólo establecen que los actos administrativos deben notificarse personalmente, y cuando el notificador no encuentre a quien deba notificar le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales. Asimismo, se establece que el citatorio será siempre para la espera antes señalada, y si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio, o en su defecto con un vecino.

Sin embargo, es la jurisprudencia la que establece el alcance de dicha exigencia establecida por el legislador, precisando que debe levantarse un acta circunstanciada de la notificación, haciéndose constar quién es la persona buscada y el domicilio en que se realiza la diligencia; en su caso, por qué no pudo practicarla; con quién la entendió y a quién le dejó citatorio, elementos que no se encuentran en la ley, pero que deben cumplir las autoridades, porque de lo contrario su acto se considerará ilegal por las autoridades jurisdiccionales.

Los criterios en donde se pueden observar tales precisiones son los siguientes:

La Jurisprudencia 2a./J. 40/2006, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 206 del tomo XXIII de abril de 2006, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

NOTIFICACIÓN PERSONAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La práctica de toda notificación tiene como finalidad hacer del conocimiento al destinatario el acto de autoridad que debe cumplir, para estar en condiciones de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses. En ese sentido, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación cumple con dicha exigencia y satisface la formalidad que para ese tipo de actos requiere la Constitución Federal, pues cuando su segundo párrafo alude a las notificaciones de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, sólo lo hace para diferenciarlas de las notificaciones en general, en cuanto a que en aquéllas el citatorio será siempre para que la persona buscada espere a una hora fija del día hábil siguiente y nunca, como sucede con las que deben practicarse fuera de ese procedimiento, para que quien se busca acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales dentro del plazo de seis días. Ahora bien, del contenido íntegro del citado precepto se advierte que el notificador debe constituirse en el domicilio de la persona para la práctica de la notificación personal y, en caso de no encontrarla, le dejará citatorio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente, de ahí que aun cuando su primer párrafo no alude expresamente al levantamiento del acta circunstanciada donde se asienten los hechos respectivos, ello deriva tácita y lógicamente del propio precepto, ya que debe notificarse personalmente al destinatario en su domicilio, por lo que en la constancia de notificación deberá constar quién es la persona que se busca y cuál es su domicilio; en su caso, por qué no pudo practicarse; quién atendió la diligencia y a quién le dejó el citatorio; datos ineludibles que aunque expresamente no se consignen en la ley, la redacción del propio artículo 137 los contempla tácitamente. Además, la adición y reforma a los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1989, ponen de manifiesto que las formalidades de dicha notificación no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, pues las propias reglas generales de la notificación de los actos administrativos prevén que cualquier diligencia de esa naturaleza pueda hacerse por medio de instructivo, siempre y cuando quien se encuentre en el domicilio, o en su caso, un vecino, se nieguen a recibir la notificación, y previa la satisfacción de las formalidades que el segundo párrafo del artículo mencionado establece. En consecuencia, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, al señalar las formalidades para la práctica de la notificación personal que prevé, no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Tesis P. CXXXIX/2000, del Pleno del máximo tribunal del país, página 32, tomo XII, septiembre de dos mil, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*:

NOTIFICACIÓN DE ACTOS DISTINTOS A LOS EMANADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. EL ARTÍCULO 137, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El artículo citado, al establecer como formalidades requeridas para la notificación de actos administrativos que no sean dictados dentro del procedimiento administrativo de ejecución, el que cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales, no transgrede la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal. Ello es así, porque si bien la práctica de toda notificación tiene como premisa fundamental la plena demostración de que el destinatario tuvo conocimiento del acto de autoridad que debe cumplir para así estar en condiciones de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses, dicha exigencia se satisface plenamente por el artículo citado en primer término, pues aun cuando no aluda al levantamiento del acta circunstanciada en la que se asienten los hechos que ocurran durante el desarrollo de la diligencia, lógicamente ello se desprende del propio precepto, en tanto que al notificarse personalmente al destinatario en su domicilio, es claro que en la constancia de notificación debe precisarse qué persona se busca, cuál es su domicilio, en su caso, por qué no se pudo practicar, con quién se entendió la diligencia y a quién se le dejó el citatorio; datos ineludibles que aunque expresamente no se consignen en la ley, la redacción del precepto tácitamente los contempla, lo que se corrobora, además, del análisis íntegro del referido artículo 137, del que se evidencia que las formalidades de la notificación contenidas en el segundo párrafo del precepto en mención no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, pues la notificación de los actos administrativos en general puede hacerse por medio de instructivo, siempre y cuando quien se encuentre en el domicilio o un vecino se nieguen a recibir la notificación y previa satisfacción de las formalidades que ese párrafo establece.

La Tesis 1a. CXX/2004, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 369 tomo XX, de diciembre de dos mil cuatro, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL CONTENER TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA REALIZARLA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del contenido íntegro del citado precepto, se advierte que las formalida-



des de la notificación personal a que alude su primer párrafo, se encuentran en cada uno de sus párrafos, complementados entre sí, de ahí que sea inexacto considerar que aquellas previstas en su párrafo segundo sean exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, ya que al no existir disposición en contrario, rige en general a todo tipo de notificación. De esta manera, aun cuando el referido primer párrafo no aluda al levantamiento de un acta circunstanciada donde se acrediten los hechos respectivos, ello se desprende tácita y lógicamente del propio numeral, ya que tratándose de la notificación personal en el domicilio, es evidente que en la constancia se asentará quién es la persona buscada y cuál es su domicilio; en su caso, por qué no pudo practicarla; con quién la entendió y a quién le dejó citatorio, datos ineludibles que permiten establecer la certeza de que se satisfacen las formalidades que para este tipo de actos exige la Norma Fundamental. Más aún, el párrafo segundo señala que si la persona citada no espera, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con algún vecino, y si estos últimos se niegan a recibir la notificación, se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible del domicilio. En consecuencia, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación contiene los elementos necesarios para efectuar la notificación personal en el domicilio y, por ende, no viola la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Jurisprudencia 2a./J. 158/2007, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 563 tomo XXVI, agosto de dos mil siete, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA DEBE ARROJAR LA PLENA CONVICCIÓN DE QUE SE PRACTICÓ EN EL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). Conforme a la jurisprudencia 2a./J. 15/2001, de rubro: “NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 494, debe entenderse que aunque el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación no señale expresamente la obligación de que se levante acta circunstanciada de la diligencia personal de notificación en la que se asienten los hechos que ocurran durante su desarrollo, su redacción tácitamente la contempla, por lo que en las actas relativas debe asentarse razón circunstanciada en la que se precise quién es la persona buscada, su domicilio, en su caso, por qué no pudo practicarse la notificación, con quién se entendió la diligencia y a quién se dejó el



citatorio, formalidades que no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, sino comunes a la notificación de los actos administrativos en general; criterio del que deriva que si bien no puede exigirse como requisito de legalidad del acta indicada una motivación específica de los elementos de los que se valió el notificador para cerciorarse de estar en el domicilio correcto del contribuyente, la circunstanciación de los pormenores de la diligencia sí debe arrojar la plena convicción de que ésta efectivamente se llevó a cabo en el domicilio de la persona o personas señaladas en el acta.

La Jurisprudencia 2a./J. 60/2007, de la Segunda Sala del máximo tribunal del País, consultable en la página 962 tomo XXV, mayo de dos mil siete, Novena Época del Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que precisa:

NOTIFICACIÓN PERSONAL. EN LA PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, BASTA QUE EN EL ACTA RELATIVA SE ASIENTE EL NOMBRE DE LA PERSONA CON QUIEN SE ENTENDIÓ LA DILIGENCIA, PARA PRESUMIR QUE FUE LA MISMA QUE INFORMÓ AL NOTIFICADOR SOBRE LA AUSENCIA DEL DESTINATARIO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 15/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 494, sostuvo que el notificador debe levantar acta circunstanciada de las razones por las cuales entendió la notificación con una persona distinta del destinatario, para lo cual deberá precisar el domicilio en el que se constituyó, los datos de quien recibió el citatorio, así como los de la persona con quien se entendió la diligencia. En relación con lo anterior, conviene precisar que conforme al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, una vez que el notificador se constituye en el domicilio del destinatario, debe requerir su presencia, y en caso de no encontrarlo, dejar citatorio para que lo espere a hora fija del día hábil siguiente, fecha en la cual requerirá nuevamente la presencia del interesado, y en caso de que quien lo reciba le informe que no se encuentra presente, el notificador deberá practicar la diligencia con el informante, esto significa que la persona con quien se entiende la diligencia y la que informa son la misma, de modo que basta con que se asienten los datos de la persona con quien se entendió la diligencia, para que pueda presumirse que fue la misma que informó sobre la ausencia del destinatario.

La Jurisprudencia 2a./J. 244/2007, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 210, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

NOTIFICACIONES DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PRACTICADAS POR CORREO CERTIFICADO EN DÍA INHÁBIL. DEBEN CONSIDERARSE EFECTUADAS EL DÍA HÁBIL SIGUIENTE, PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DEL AMPARO O DE LA REVISIÓN FISCAL EN SU CONTRA. Para determinar la oportunidad de la demanda de amparo o del recurso de revisión fiscal intentados contra una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, notificada por correo certificado en día inhábil, el plazo respectivo debe computarse a partir del día siguiente al en que surtió efectos la notificación, la cual, practicada en día inhábil, sólo puede considerarse legalmente efectuada al día hábil inmediato siguiente; es decir, el cómputo debe iniciar hasta el tercer día hábil posterior al inhábil en que se hizo la notificación, pues el primero es el que debe interpretarse como aquel en el que legalmente se practicó y, el segundo, en el que surtió sus efectos. Esa conclusión deriva de la naturaleza protectora del juicio de amparo que impide reducir el plazo de 15 días para la presentación de la demanda y de la naturaleza del acto procesal de notificación, así como de la interpretación armónica de los artículos 252, 253, 254, 255, 256 y 258 del Código Fiscal de la Federación, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 66, 67, 68, 70, 71 y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Este mismo razonamiento debe aplicarse, por analogía, a la interposición de la revisión fiscal contra una sentencia notificada con las particularidades anotadas, en atención al principio jurídico de equidad procesal. Lo anterior no implica convalidar la legalidad de la notificación practicada por el Servicio Postal Mexicano en día inhábil, sino que únicamente tiende a dar certeza sobre una situación de hecho.

De igual forma, por lo que se refiere a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, el artículo 14 constitucional establece que deben cumplirse previamente a la emisión del acto, sin precisar cuáles son estas “formalidades esenciales”, incluso, si bien es cierto que la mayoría de las legislaciones establecen cuáles son, existen todavía leyes que ni siquiera las contemplan, pero que es mediante la jurisprudencia como se ha establecido cuáles son dichas formalidades, y, de igual forma, ha señalado que aunque no se prevean en la legislación aplicable deben ser acatadas por la autoridad.

Para comprobar lo antes dicho, basta observar el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 24, tomo tercera parte, LX, Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que precisa:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE SUS ACTOS. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y además, a cumplir las formalida-

des esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. Las formalidades que legalmente debe observar un procedimiento administrativo no son tan sólo aquéllas que expresamente establezca la ley relativa, sino también, y de modo fundamental (en el supuesto de que dicha ley guarde en este punto absoluto silencio), las formalidades esenciales cuyo respeto exige el artículo 14 constitucional.

De igual forma, es necesario acudir a lo que indica la jurisprudencia P./J. 47/95, del Pleno, página 133 tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro y texto es:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

De esta manera, es mediante la jurisprudencia como se regula el alcance de los elementos esenciales que debe cumplir la autoridad al emitir el acto administrativo, considerando que la precisión antes señalada sucede en cada uno de los elementos esenciales de los actos administrativos, los que por cuestiones de espacio en este trabajo no pormenorizamos, pero que estimamos que son suficientes los ejemplos antes señalados para demostrar lo que se pretende, tomando en consideración que es de explorado derecho que sólo se deben justificar los hechos positivos; esto es, los que materialmente

sean palpables, mas no puede exigirse a la autoridad que explique los elementos que, en su caso, *tiene para emitir el acto*, si éstos no se han materializado.

### 3. *Formas de extinción*

La extinción de los actos administrativos significa el cese de sus efectos y vinculación del Estado con la persona en quien recayó.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 5, 6, 7 y 11, en relación con la extinción de los actos administrativos, señala:

Artículo 5. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Artículo 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Artículo 7. La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Artículo 11. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Por su parte, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en relación con la extinción de los actos administrativos, señala:

Artículo 81. Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

- I. Incompetencia de la autoridad;
- II. Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;
- III. Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Como ilustración de las conclusiones del presente apartado, debe destacarse lo que preveía el Código Fiscal de la Federación hasta el 31 de diciembre de dos mil cinco, en relación con el punto que nos ocupa:

Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o de dejar de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Finalmente, la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo precisa:

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

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado,



sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.

Ahora bien, Gabino Fraga, en su obra *Derecho administrativo*, señala que es difícil desarrollar una teoría de la invalidez del acto administrativo; sin embargo, considera que la extinción de los actos administrativos se da en función de tres principales vertientes: por su inexistencia innata, por su nulidad y por su revocación. La validez innata se da por la inexistencia de los elementos internos y externos de validez, cuando falte la voluntad de la autoridad, el objeto, la competencia y omisión en las formas constitutivas del acto. La nulidad de los actos se da cuando existen vicios en sus elementos constitutivos, como en la voluntad si media error o dolo, en la forma de emisión, en la apreciación de los hechos que lo originan, en sus fines. Finalmente, la revocación se da en función de una decisión unilateral de la autoridad por un motivo superveniente.

La diferencia existente entre nulidad y revocación del acto está en que la primera se da por la acción del particular, cuando en la segunda puede o no instarse; deriva de un vicio original del acto, cuando en la segunda este vicio no necesariamente debe existir; es un acto declarativo, y la revocación es un acto constitutivo, y, finalmente, la primera tiene efectos retroactivos, lo que la segunda no.

Manuel María Díez, en su obra *El acto administrativo*, distingue entre el fin de un acto administrativo y su extinción, y, precisa que el acto puede dejar de producir sus efectos jurídicos porque se haya agotado su contenido, por extinción de su objeto, por cumplimiento de una condición resolutoria, por caducidad del acto, por retiro sin efecto retroactivo y por cambio

del acto por otro. Por otra parte, el acto puede extinguirse por revocación o anulación. Al respecto, existen varias teorías que distinguen estas formas de extinción del acto administrativo: la subjetiva, que refiere que la revocación es el retiro del acto por motivo de legitimidad o mérito y por la misma autoridad que lo emitió. Por su parte, la invalidación se produce por un órgano ajeno a su creación. La segunda teoría es la objetivista, que postula que prescindiendo del sujeto que le da origen, el acto se revoca por motivos de mérito, y se invalida por causa de legitimidad. La tercera teoría es ecléctica; sostiene que habrá revocación cuando se retire un acto por motivos de legitimidad o mérito y por el mismo órgano que lo creó y, por otra parte, la invalidación significa el retiro del acto por razones de legitimidad y por un órgano distinto al que lo creó. Finalmente, una cuarta teoría precisa que la revocación significa el retiro de un acto válido, y la invalidación implica el retiro del mundo jurídico de un acto inválido.

Serra Rojas, en su obra *Derecho administrativo*, indica que la extinción de los actos administrativos se da en función de diversos medios, cuando se elimina de la vida jurídica por la administración pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas ni advertidas en el momento en que se expidió o por razones posteriores de oportunidad, mérito o conveniencia. Considera que son formas de extinción del acto la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales; asimismo, señala que la doctrina reconoce tres tipos de nulidades: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. La primera es cuando al acto le falta un elemento esencial, orgánico o estructural para su formación; la nulidad absoluta es cuando la autoridad realiza un acto para el cual no está facultada, y finalmente, la nulidad relativa se erige cuando se violan leyes permisivas o supletorias, la manifestación de voluntad del acto es defectuosa o irregular, cuando se convalida el acto por confirmación o se perfecciona mediante la prescripción, cuando el contenido del acto es posible y lícito, la forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse y existe error encomendable.

Por su parte, Pérez Dayán, en su obra *Teoría general del acto administrativo*, establece que la extinción de los actos se da en función de tres grandes vertientes: inexistentes; nulidad relativa y nulidad absoluta. La primera se da porque el acto está extremadamente viciado; la segunda se da cuando el acto contiene vicios que no afectan el orden público y, por último, la tercera es cuando el acto adolece de vicios ostensiblemente graves.

Gallego Anabitarte, en su obra *Acto y procedimiento administrativo*, precisa que la eliminación de los actos puede producirse por motivos de legalidad; es decir, cuando se ha incurrido en las disposiciones de índole general, y

cuando existen motivos de oportunidad; esto es, cuando se produce una modificación sobrevenida en la apreciación del interés público o en un cambio en las circunstancias objetivas que se tuvieron en cuenta al dictar el acto. Esta eliminación, señala, puede producirse tanto a instancia de un particular afectado como de la propia administración, mediante un juicio jurisdiccional o mediante una revisión de oficio.

Finalmente, Delgadillo Gutiérrez, en su obra *Compendio de derecho administrativo*, precisa que la presunción *juris tantum* de los actos administrativos obliga a los particulares a promover medios de defensa que establece la ley para controvertir los actos irregulares. Dichas irregularidades, sostiene, pueden manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, las que se encuentran íntimamente ligadas a sus elementos de existencia. De esta manera, existen vicios en los elementos subjetivos que se refieren a la competencia y a la voluntad de la autoridad; vicios en el elemento objetivo, que afectan el objeto, motivo y el fin del acto, por no ser lícito, posible y determinado, como el desvío de poder; vicios del elemento formal, que se manifiesta en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad el acto administrativo. Estos vicios se dividen en sustanciales y no sustanciales. Los primeros influyen en el fondo del asunto, y de no cumplirse dan lugar a la anulación del acto, y los segundos se refieren al contenido del acto, y por tanto no procede su anulación.

Atinente a lo anterior, Delgadillo Gutiérrez precisa que la extinción de los actos administrativos se da en función de su anulación por parte de un tribunal jurisdiccional, su revocación por la autoridad que lo emitió, por la caducidad de las facultades de la autoridad, o por los motivos señalados en el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para efectos del presente trabajo, nos interesa la extinción de los actos, que se da en función de su nulidad; es decir, aquella declarada por un órgano jurisdiccional por existir inexistencia o vicios en los elementos constitutivos del acto, los que llevan a declarar una extinción lisa y llana del acto, o bien una para efectos.

Al respecto, precisamos que aunque la ley prevea que cuando en el acto administrativo se omita precisar los requisitos formales exigidos por las leyes, o se emitan habiendo incurrido en vicios en el procedimiento, se declarará su nulidad para efectos de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución. Debe ponerse de relieve que sigue subsistiendo la circunstancia consistente en que la ley no precisa cuáles son los alcances y en qué medida deben cumplir las autoridades los elementos esenciales de los actos adminis-

trativos, ni tampoco se prevé la clase de nulidad de situaciones específicas, circunstancias que la jurisprudencia sí prevé.

Así es, en virtud de que por las propias características de generalidad de la ley, ésta no puede prever escenarios concretos, situación que sí colma la jurisprudencia, por razón de su origen, porque su emisión se da en función de análisis de casos específicos. De manera que aún cuando la ley establece la nulidad que debe decretarse cuando el acto administrativo incurra en las violaciones antes señaladas, tal situación no se da en la totalidad de los casos, sino que debe atenderse al caso particular, y es ahí cuando se estima necesario acudir a un criterio general emitido por el Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, ponemos en evidencia varios ejemplos de lo que se quiere decir:

Jurisprudencia 2a./J. 149/2005, de la Segunda Sala, página 366 tomo XXII, diciembre de dos mil cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que revela:

MULTAS FISCALES QUE NO CUMPLEN CON LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE ATENDERSE A LA GÉNESIS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECRETAR LA NULIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR DERIVAR AQUÉLLAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. Tratándose de multas fiscales impuestas por las autoridades administrativas al descubrir la infracción de disposiciones fiscales con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, declaradas ilegales por la Sala Fiscal por no reunir los requisitos formales a que se refiere el artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, de conformidad con la fracción II del artículo 238 del propio ordenamiento, la nulidad que debe decretarse al efecto debe atender a la génesis de la resolución impugnada y, en su caso, declarar la prevista en la fracción III, y párrafo final, del artículo 239 del mismo ordenamiento, toda vez que el acto administrativo sancionador que incumple con las exigencias formales aludidas es la culminación de facultades discrecionales ejercidas por las autoridades fiscales, de manera que en esta clase de asuntos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede obligar a las autoridades a que dicten una nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley les otorga para decidir si deben obrar o abstenerse, pues además de que no es dable a dicho Tribunal sustituir a las demandadas en la apreciación de las circunstancias y en la oportunidad para actuar que les otorgan las leyes, ello podría perjudicar al administrado en vez de beneficiarlo; pero tampoco puede válidamente impedirse que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, porque con tal efecto le estaría coartando su poder de elección. De ahí que cuando el acto discrecional sólo es censurado por falta de fundamentación y moti-

vación no se viola, en perjuicio del particular, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se declara nulo el acto impugnado en términos del artículo 239, fracción III, y último párrafo, del Código Tributario Federal, ya que la norma resuelve el problema en su justa dimensión, en virtud de que el control que en la vía jurisdiccional ejerce el Tribunal indicado protege plenamente al particular del acto concreto, sobre todo si se tiene en cuenta que merced al vicio formal detectado, cuando se dicta la sentencia de nulidad en términos de la fracción II del mencionado artículo 238, no queda dirimido el problema de fondo de la multa impuesta, pues aún no se ha determinado si se realizó o no la conducta infractora del contribuyente, ni se conoce si va a existir una nueva resolución en perjuicio del revisado o visitado.

Jurisprudencia P./J. 125/2004, del Pleno del alto tribunal del país, página 5, tomo XXI, enero de dos mil cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS. Para que un acto o resolución administrativa cumpla con las exigencias establecidas en el artículo 16 constitucional debe contener firma autógrafa del funcionario emisor, por ser este signo gráfico el que otorga certeza y eficacia a los actos de autoridad ya que constituye la única forma en que puede asegurarse al particular que la autoridad emisora acepta su contenido. En tales términos, si bien la falta de firma autógrafa en una resolución administrativa constituye un vicio formal y, por tanto, una violación que encuadra en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, cuyos efectos, en principio, deben determinarse conforme a la primera parte del último párrafo del artículo 239 del mismo ordenamiento, ello no sucede en todos los casos, pues tal precepto no debe ser interpretado en forma literal para concluir que la nulidad que se declare de una resolución administrativa por el motivo indicado, indefectiblemente debe ser para el efecto de que la resolución en cuestión se deje sin valor y se emita otra con firma autógrafa, pues de la segunda parte del mismo párrafo se desprende que en ciertos supuestos el órgano jurisdiccional puede valorar las circunstancias particulares del caso, además de que no siempre puede obligarse a la autoridad a que emita un nuevo acto que sustituya al que fue declarado nulo, pues si la propia autoridad encuentra que el acto reclamado no podría apoyarse en irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en aptitud de no insistir en el mismo o en imposibilidad para hacerlo, aunado a que un Tribunal administrativo no puede indicar a una autoridad cómo debe proceder en el ejercicio de una atribución que le es propia y donde, incluso,

interviene su discrecionalidad. Lo anterior sin perjuicio de que si al contestar la demanda la autoridad niega la existencia del acto que ostenta firma facsimilar y el actor no demuestra que sea cierto, tal negativa debe prevalecer sobre la presunción de existencia derivada de dicha firma facsimilar; hipótesis en la cual debe declararse el sobreseimiento en el juicio de nulidad, lo que tampoco impide a la autoridad el ejercicio de sus atribuciones, por ese motivo.

Jurisprudencia 2a./J. 89/99, de la Segunda Sala, página 185, tomo X, agosto de mil novecientos noventa y nueve, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo texto es:

ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN, DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Si bien las violaciones de tipo formal existentes en un acto administrativo, encuadran en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que trae aparejada la declaratoria de nulidad para efectos, en términos de lo establecido en la fracción III del artículo 239 del mencionado ordenamiento legal, ello no ocurre, en el caso de las órdenes de visita domiciliaria. En efecto, no debe perderse de vista que debido a la naturaleza de las resoluciones impugnadas, las que derivaron de la emisión de órdenes de visita domiciliaria, expedidas con base en la facultad discrecional que a las autoridades fiscalizadoras les otorga el artículo 16 constitucional, surte el caso de excepción previsto en la parte final del precepto citado en último término y, por tanto, aunque originariamente deba ser declarada la nulidad para efectos, lo cierto es que la nulidad decretada en este supuesto excepcional no puede tener efecto alguno que no sea el que la autoridad anule el acto impugnado y, actuando dentro del límite de sus facultades discrecionales, si así lo estima conveniente y se encuentra en posibilidad de hacerlo, emita un nuevo acto administrativo.

Lo mismo sucede cuando el acto incurra en una ilegalidad; por ejemplo, de falta de fundamentación de la competencia de la autoridad, la que conforme a la ley debe decretarse una nulidad lisa y llana; sin embargo, no en todos los casos debe ser así, como lo observamos de la lectura de la jurisprudencia 2a./J. 52/2001, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 32, tomo XIV, de noviembre de dos mil uno, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EX-

CEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esto se tiene que, incluso, en la extinción de los actos administrativos debe acudir a lo que indica la jurisprudencia, en virtud de que la ley no puede, per se, prever la nulidad de situaciones específicas como las que por mero ejemplo acabamos de anotar. De manera que consideramos que esta situación es un elemento más para afirmar que en la emisión de los actos administrativos se debe observar lo que indica la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación, en atención a que la autoridad, al emitir sus actos y, posteriormente, demostrarse la existencia de algún vicio de ilegalidad, tiene que tomar en cuenta los criterios generales a fin de establecer si puede reiterar o no el acto administrativo.

### III. LINEAMIENTOS QUE RIGEN LA EMISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De todo lo que hemos venido apuntando podemos destacar los lineamientos esenciales que rigen la emisión de los actos administrativos, tomando en consideración que, como señalamos anteriormente, son situaciones distintas

hablar de los elementos que, debe tener la autoridad para emitirlo, a los que se deben establecer o cumplir al hacerlo; esto es, al momento de materializar el acto y externar la voluntad de la administración pública.

De esta manera, al emitirse un acto administrativo, este debe:

- Constar por escrito;
- Establecer con precisión la competencia que faculta al órgano para emitirlo;
- Establecer el motivo, objeto y fin que se persigue, el cual debe estar debidamente fundado y motivado;
- Tener firma autógrafa;
- Ser emitido en el momento procesal oportuno, y
- Hacerlo del conocimiento al particular de manera fehaciente.

El cumplimiento de estos lineamientos es para otorgar seguridad jurídica hacia los gobernados frente al acto de autoridad, de manera que éstos puedan contar con todos los elementos para saber si están frente a un acto acorde a los lineamientos legales y conforme a la Constitución.

Afirmamos que el acto administrativo que cumpla con las exigencias de seguridad jurídica es una exigencia además de jurídica, política, en virtud de que una vez emitido el acto, debe explicarse al gobernado por qué se le impone una norma; es decir, hay que convencerlo de la legalidad del acto administrativo. Lo anterior, por varios motivos: para que cumpla sin demora lo ordenado sin oponer resistencia (y se colmen los fines de interés público que con el acto se quieren, pues puede ser para que el particular pague un derecho; por ejemplo, de uso de agua); para que lo haga sabiendo que está correcto lo que se le indica (por ejemplo, acepte que se le clausure un centro de vicio cerca de una institución educativa), o incluso para que no lo controvierta por estar palpable que es legal (por ejemplo, que la contribución que se le requiere se encuentra apegada a los principios tributarios de justicia fiscal) y, mas aún, si generalizado tal acto, no se quiere obtener una revuelta social a grandes masas (por ejemplo, cuando se quiere expropiar un predio que afecta a diversos individuos), de manera que si no se le explica al gobernado satisfactoriamente el acto emitido en su contra “...faltarán su consentimiento, que es la base esencial del concepto actual y futuro del ejercicio del poder”.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Santiago Tawil, Guido y Mercedes Monti, Laura, *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 97.



Consideramos, que de llegar a buen puerto la propuesta de la presente investigación, el “convencimiento” de que hablamos en el párrafo anterior encontrará menos resistencia en el particular y, por ende, por un lado, habrá menos impugnación ante los tribunales de esos actos y, por otro, los que lleguen a controvertirse serán resueltos de una manera más ágil —como se verá en el último capítulo de este trabajo—, puesto que además de que el acto que tiene enfrente goza de la “presunción” de validez —actualmente insuficiente—, también será emitido conforme al criterio jurisprudencial aplicable al caso concreto, o bien al que más se le acerque, con lo que el particular tendrá la certeza jurídica de que aquél está emitido conforme a la legislación aplicable y de acuerdo con la interpretación que de ella ha realizado el Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, con relación a que los actos administrativos tienen que cumplir con las garantías de seguridad jurídica, relativas a que deben estar emitidos por autoridad competente, con firma autógrafa, fundados y motivados y respetando las formalidades esenciales del procedimiento, debe señalarse que esto es necesario, porque como lo recoge Guido Santiago, citando a Bielsa, “...la actividad jurídica del Estado debe infundir en la opinión pública cierta confianza y certeza en el sentido de la legalidad y justicia de sus decisiones”.<sup>50</sup>

Es por ello que afirmamos que debido a la atmósfera de incertidumbre y constantes cambios político-estructurales que atraviesa el país, es el momento propicio para reforzar la actuación de las autoridades administrativas mediante la emisión de sus actos siguiendo los lineamientos establecidos por la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, en atención a que de esta forma, consideramos, se otorgaría a los gobernados un sentimiento de confianza y certeza en el sentido de la legalidad y justicia de las decisiones de las autoridades administrativas, lo que provocaría una estabilidad social palpable, puesto que sujetando los actos administrativos a las directrices establecidas por el Poder Judicial de la Federación se lograría obtener una decisión democrática susceptible de cumplir con los objetivos propios de los actos administrativos; esto es, ser emitidos con una finalidad de interés público.

En relación con la idea de reforzar la actuación de las autoridades administrativas al emitir sus actos, mediante la observancia de la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación (además de tener que emitirlos conforme los ordenamientos generales que lo rigen), conviene señalar

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 96.

que esto no es novedoso, porque el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado acerca de que en algunos casos debe realizarse una motivación reforzada del acto de autoridad; es decir, robustecer las razones particulares o causas inmediatas que dan origen al acto de autoridad. Tal sentir está reflejado en los siguientes criterios:

MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, quedan satisfechas con la existencia de una norma legal que otorgue a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma que dispone la ley, y con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y que en consecuencia justifique que la autoridad actuó en ese sentido y no en otro. Sin embargo, el acto de creación de un Municipio no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, pues aunque no se trata de un acto dirigido a los particulares, es evidente que tiene una trascendencia institucional y jurídica superior a un mero acto de relación intergubernamental, ya que mediante el decreto que lo crea se genera una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo que la constituye en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que en algunos casos son exclusivas. Por otro lado, tal proceso tiene una incidencia altamente relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que en adelante estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas; además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos, la Legislatura Estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia. Por tanto, la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo Municipio.

(No. Registro: 176,519, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, Tesis: P./J. 153/2005, página: 2299.)

RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Las garantías constitucionales de fundamentación y motivación, tratándose de los actos de las autoridades encargadas de emitir los dictámenes de ratificación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, deben surtirse de la siguiente manera: 1. Debe existir una norma legal que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades. 2. La referida autoridad debe desplegar su actuación como lo establezca la ley, y en caso de que no exista disposición alguna en ese sentido, podrá determinarse por aquélla, pero siempre en pleno respeto al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3. Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía que las autoridades emisoras del acto actuaran en ese sentido, es decir, que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias. 4. En la emisión del acto deben explicarse sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad emisora determinó la ratificación o no ratificación de los funcionarios judiciales correspondientes y, además, deberá realizarse en forma personalizada e individualizada, refiriéndose a la actuación en el desempeño del cargo de cada uno de ellos, es decir, debe existir una motivación reforzada de los actos de autoridad. 5. La emisión del dictamen de ratificación o no ratificación es obligatoria y deberá realizarse por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto, como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de los motivos por los que la autoridad competente determinó ratificar o no a dicho funcionario judicial, por tanto, la decisión correspondiente debe hacerse del conocimiento del funcionario, mediante notificación personal, y de la sociedad en general, mediante su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

(No. Registro: 175,819, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo. XXIII, febrero de 2006, Tesis: P./J. 24/2006, página: 1534.)

Finalmente, ya hemos señalado que los actos administrativos deben estar emitidos cumpliendo con la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, según el ámbito de afectación temporal o definitivo que ocasionen; esto con objeto de que no sean anulados por los órganos jurisdiccionales, quienes analizan la constitucionalidad o legalidad de dichos actos.

En relación con lo anterior, consideramos del todo acertada la opinión del maestro Gabino Fraga, cuando señala que “como la jurisprudencia... obliga a los tribunales federales y locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los actos de la administración, ésta tendrá que sujetarse también a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos subsecuentes”.<sup>51</sup>

Tal observancia, nosotros la hacemos extensiva no sólo a los actos reglados, sino igualmente respecto de los actos administrativos discrecionales, tales como aquellos en los que su emisión no constituya una instancia por ser un beneficio establecido en la ley, como pudiera ser la condonación de multas o la revisión en sede administrativa, conforme se establece en el Código Fiscal de la Federación, o bien aquellos que se emitan para verificar la debida observancia de las disposiciones legales aplicables, como se realiza, por ejemplo, en materia de establecimientos mercantiles o entero de contribuciones.

Para concluir lo anterior, nos apoyamos en la tesis P. LXII/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 56, tomo VIII, septiembre de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD. La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

#### IV. CONCLUSIONES PARCIALES

México se rige por los principios de legalidad y seguridad jurídica, que se derivan de los artículos 14 y 16 del pacto federal, cuyo respeto implica otorgar confianza a los gobernados frente al actuar de la autoridad. Esto es, que ante la existencia de un acto administrativo, los particulares deben saber con certeza cuáles son los requisitos mínimos de índole jurídica que aquél debe contener para considerarse apegado a derecho.

<sup>51</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 47, p. 115.

Mediante los actos administrativos se crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una determinada situación jurídica subjetiva; es decir, incide decisivamente en la esfera jurídica de los gobernados, y, por tanto, debe ser emitido cumpliendo con las garantías de legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El total cumplimiento de las exigencias de las garantías de seguridad jurídicas en la emisión de los actos administrativos se relaciona con la consolidación y subsistencia de las instituciones democráticas (referidas al constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo), en atención a que el pleno respeto de aquellas por parte de las autoridades, general en los particulares confianza y certeza de legalidad y justicia, lo que ocasiona menos resistencia en su acatamiento.

La presunción de validez es una característica de los actos administrativos. Supone que éstos, desde su origen, son apegados al orden positivo nacional, salvo prueba en contrario. El elemento medular de esta particularidad descansa en una justificación de índole práctica: garantizar el inmediato acatamiento del acto de autoridad por parte de los gobernados. Por tanto, al no tener como sustento real un sentido de justicia ni ser el resultado de un análisis previo en el que se analice la legalidad del acto determinado regulado por el derecho, la existencia de la característica en comento queda sólo en una mera “suposición de legalidad”, que no alcanza a colmar en favor de los particulares el pleno respeto de la garantía de seguridad jurídica prevista a su favor en los artículos 14 y 16 del pacto federal.

Tomando en cuenta el análisis realizado en este capítulo, consideramos que la propuesta del presente trabajo no es infructuoso, por la sola existencia de la característica de “presunción” de validez o de legalidad en los actos administrativos, pues ésta no alcanza a abarcar la “certeza” de legalidad que se quiere alcanzar con la implementación de lo que se propone.

Los elementos esenciales de los actos administrativos que se relacionan con el cumplimiento de las garantías de seguridad jurídica a favor de los gobernados se pueden dividir en dos grandes rubros: en los que *debe tener* la autoridad *para emitirlo* (elemento esencial), y los que *debe cumplir* la autoridad *al emitirlo* (elemento formal).

La ley —por sus propias características de generalidad, impersonalidad y abstracción— no puede prever la totalidad de las situaciones jurídicas que se presentan en la realidad; por tanto, es la jurisprudencia y no la ley, la que precisa hasta qué extremo deben colmarse por parte de las autoridades administrativas los elementos esenciales de los actos administrativos a fin de considerarlos que estén apegados a derecho. De igual forma, es la jurisprudencia y no la ley, la que precisa los efectos y el alcance material de la

determinación de extinción de los actos administrativos concretos, según el vicio encontrado en sus elementos esenciales.

Por ello, estimamos que en la emisión del acto administrativo es necesario acatar lo que indica la jurisprudencia firme emanada del Poder Judicial de la Federación, tomando en consideración que de lo contrario, tal decisión, al no ser un acto democrático, y, por ende, se puede impugnar ante los órganos jurisdiccionales, será anulado.

El Poder Judicial de la Federación, como garante de la Constitución federal, es el que establece en última instancia si determinada actividad del Estado es o no apegada a derecho. Por tanto, consideramos que para asegurar la legalidad de un acto administrativo, desde su origen, conviene que la autoridad atienda la interpretación judicial fijada en relación con la materia del indicado acto, siendo insuficiente que al emitirlo se limite a observar lo que establecen los ordenamientos generales, pues esta actividad necesariamente implica de su parte una interpretación de las normas jurídicas al caso concreto (comenzando por determinar si el derecho que invoca en el acto administrativo es o no aplicable al caso particular), lo que de suyo no garantiza el respeto al orden positivo nacional.

La aplicación de la propuesta planteada ocasionaría que los actos administrativos se aproximen, con más probabilidad, a un acto que otorgue mayor seguridad jurídica a los gobernados, pues previsiblemente soportaría con mejor éxito su confrontación con los principios constitucionales o legales que correspondan, tomando en consideración que el acatamiento de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación asegura que las decisiones subsecuentes no sean declaradas nulas.

Aunque no existe ordenamiento legal que establezca la obligación general de observar la jurisprudencia en la emisión de los actos administrativos, las autoridades pueden acatarlas al emitir estos últimos, en atención a que no tienen limitante para allegarse de más obligaciones de las establecidas en los ordenamientos generales, si esto es en beneficio de los particulares y, además, estimando que la ley es injusta, pueden apoyarse en los criterios generales del Poder Judicial de la Federación para apoyar sus determinaciones, siempre y cuando, se insiste, lo hagan para otorgar un beneficio colectivo que repercuta en el interés general.

Existe una línea muy delgada entre la discrecionalidad y la arbitrariedad; por tanto, no resulta conveniente que descansa sólo en el texto de la ley, la potestad que tiene la autoridad administrativa de elegir si ejerce o no (y hasta qué grado lo hace) las facultades que le han sido encomendadas en las disposiciones generales, en contra del particular, afectándolo en su esfera jurídica, sino que es útil que existiendo criterios orientadores por parte del

Poder Judicial de la Federación producto de un análisis constitucional de la materia del acto administrativo particular, éstos sean aprovechados por parte de las autoridades administrativas.

Con la existencia de un criterio orientador emitido por el Poder Judicial de la Federación, la actividad de la autoridad administrativa, al aplicar el derecho al caso concreto, se hace más ágil y apegada al orden jurídico nacional, pues cuenta con más elementos para decidir si ejerce o no sus facultades en contra del particular y hasta qué punto puede hacerlo.

Finalmente, del análisis realizado en este apartado se deduce que con la aplicación de la propuesta, previsiblemente, se otorgaría mayor seguridad jurídica al gobernado al saber que el acto administrativo que incide en su esfera jurídica no solamente descansa en la ciega aplicación de la ley, que inclusive puede ser injusta o inconstitucional, sino que también se encuentra acorde con los lineamientos establecidos por el Poder Judicial de la Federación mediante la jurisprudencia más aplicable al caso específico, con lo que se garantiza, entre otras cosas, que no exista en el ámbito de derechos de los particulares una aplicación de una ley con los vicios apuntados.

## CAPÍTULO TERCERO

### LA JURISPRUDENCIA

Una vez vistos, por una parte, la forma en cómo funciona en México la teoría de la división de poderes y, por otra, el ámbito en que se emiten los actos administrativos en el país, producto de la actividad del Poder Ejecutivo, toca ahora abordar la piedra angular de la presente investigación: la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación.

En el presente capítulo se expondrán los orígenes de la jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano, la causa de su implementación y la manera en que ha ido evolucionando a lo largo de los años hasta su estado actual. Estableceremos de manera concienzuda sus características y, entrando de lleno con el primer obstáculo que generalmente se le presenta a la jurisprudencia para considerarla obligatoria de forma general, analizaremos las diferencias que materialmente guarda con la ley, constriñendo el presente trabajo a la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito, pues sin desconocer que existen otros órganos jurisdiccionales que emiten jurisprudencia, no debe pasarse por alto que es el Poder Judicial de la Federación el único que está facultado para velar por la supremacía de la Constitución federal; es decir, por que los actos que se emitan en el Estado mexicano no sean contrarios a la carta fundamental que nos rige.

Al analizar la evolución de la jurisprudencia y su marco jurídico actual, se pretenderá demostrar el grado de eficacia vinculatoria con los actos administrativos, así como el nivel de validez que tiene frente a la ley para tener, en relación con dichos actos, efectos similares, a fin de tratar de evidenciar si mediante la emisión de las jurisprudencias se otorga a los gobernados seguridad jurídica.

Finalmente, este capítulo se verá enriquecido con el análisis en el derecho comparado, con relación a la obligatoriedad que diversos sistemas jurídicos extranjeros le otorgan al sistema de precedentes, lo que en su equivalente nacional denominamos “jurisprudencia”.



## I. CONCEPTO

Desde el inicio del establecimiento de los tribunales se ha adjudicado a los jueces un carácter ético y espiritual digno de ser seguido por la comunidad, lo que conlleva a que sus decisiones sean acatadas, no en vano ni caprichosamente, como establece Recaséns Siches "... definieron los romanos la jurisprudencia como el arte de lo bueno y de lo justo y como el saber sobre todas las cosas humanas y divinas".<sup>52</sup> Aceptación que utiliza Ulpiano cuando se refiere a la jurisprudencia.

García Máynez indica que la palabra "jurisprudencia" posee dos acepciones distintas: "en una de ellas equivale a la ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales".<sup>53</sup>

La primera acepción está basada en la derivación de las voces latinas *juris*, que significa derecho, y *prudencia*, que es sabiduría, de manera que la jurisprudencia implica el conocimiento del derecho, pero no un conocimiento laxo, "...sino un conocimiento más completo y fundado del mismo, es a saber, el científico...".<sup>54</sup> Debe mencionarse que en el año 452 a. C., tres patricios romanos fueron enviados a Grecia a ilustrarse en las leyes de Solón y Licurgo, en donde tuvieron contacto con las figuras creadas por esta civilización, entre ellas, con la *phronesis*, que significaba "el conocimiento y valoración de lo justo y de lo injusto, con el fin de practicar lo primero y de evitar lo segundo".<sup>55</sup>

Por lo que se refiere a la segunda acepción, está basada en las decisiones o precedentes tomadas por los órganos encargados de impartir justicia al aplicar los supuestos normativos de la ley, en la resolución de casos concretos.

Villoro Toranzo estima que la palabra "jurisprudencia" tiene tres acepciones. 1. Cuando se refiere a la ciencia del derecho; 2. En cuanto refiere a la labor de los tribunales, y 3. Cuando designa la labor de determinados tribunales, en cuanto a que el sentido de sus sentencias es obligatorio para los demás tribunales que le son inferiores.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Recaséns Siches, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, 14a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 3.

<sup>53</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 56a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 68.

<sup>54</sup> Clemente de Diego, F., *La jurisprudencia como fuente del derecho*, Madrid, 1925, p. 26.

<sup>55</sup> Biondi, B., *La ciencia del derecho como arte de lo justo*, Ariel, 1951, citado en *La jurisprudencia en México*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, p. 176.

<sup>56</sup> Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 19a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 177.

En relación con esta última clasificación, coincidimos con Acosta Romero y Pérez Fonseca, cuando refieren que en realidad "...en la segunda y tercera definición que el maestro apunta, no se está frente a distintas acepciones del vocablo, pues ambas son formal y materialmente Jurisprudencia Judicial...".<sup>57</sup>

En este mismo error incurre el *Diccionario de la lengua española*, al precisar que la palabra "jurisprudencia" significa: "1. f. Ciencia del derecho. 2. [f.] Conjunto de las sentencias de los tribunales, y doctrina que contienen. 3. [f.] Criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes".<sup>58</sup>

Ahora, por lo que se refiere a las decisiones de los tribunales, puede hablarse de *jurisprudencia técnica* como lo señala García Máynez "... que es la que refiere a la exposición ordenada y coherente de los principios jurídicos que se hallan en vigor en una época y un lugar determinados, y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación".<sup>59</sup> También puede hablarse de *jurisprudencia por contradicción de tesis*, o llamada de "excepción por unificación" por Acosta Romero,<sup>60</sup> o bien *por reiteración de criterios*, tomando en consideración los artículos 192 y 193 de de la Ley de Amparo.

De igual forma, existe la denominada *jurisprudencia sociológica*, que es la que tiende a "... averiguar cómo se puede llegar a la elaboración de sentencias justas...";<sup>61</sup> la *jurisprudencia por intereses*, en donde "...el juez debe guiarse, no tanto por las palabras del legislador, sino más bien por las estimaciones o juicios de valor que real y efectivamente inspiraron al legislador...";<sup>62</sup> la *jurisprudencia de interpretación*, que es la que "... tiende a explicar el sentido de una expresión no clara...";<sup>63</sup> la *jurisprudencia de precisión*, que se refiere a "...encontrar el sentido correcto de las expresiones legislativas merced a un cuidadoso, análisis de los textos, de su gramática, de su lógica, de su armonía con el resto del ordenamiento jurídico, etcétera...";<sup>64</sup> la *jurisprudencia de integración*, que nace por la circunstancia de que el legislador "... simplemente omitió prever un supuesto normativo, formándose así lo que comúnmente se ha denominado como una laguna de la ley...";<sup>65</sup> la *jurispruden-*

<sup>57</sup> Acosta Romero, Miguel y Pérez Noriega, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 73.

<sup>58</sup> *Diccionario de la lengua española*, edición electrónica, 21a. ed, Espasa Calpe.

<sup>59</sup> García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, nota 53, p. 124.

<sup>60</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 57, p. 142.

<sup>61</sup> Recaséns Siches, Luis, *op. cit.*, nota 52, p. 223.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>63</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 57, p. 93.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 104.

*cia de interrelación*, que se refiere a cuando “... el juzgador debe adminicular una diversidad de preceptos jurídicos para resolver un caso concreto...”;<sup>66</sup> la *jurisprudencia constitucional*, que “...tiene por objeto directo de su estudio un precepto constitucional...”;<sup>67</sup> la *jurisprudencia de constitucionalidad*, que “...no tiene como objeto directo versar sobre la Constitución, sino sobre las leyes ordinarias...”,<sup>68</sup> entre otras.

Sin embargo, consideramos que todas estas acepciones de la palabra “jurisprudencia” son meras clasificaciones derivadas de sus dos grandes vertientes, sin que por sus características pueda desprenderse una acepción distinta de las ya indicadas.

Una vez establecido que la palabra “jurisprudencia” tiene dos acepciones generales, lo lógico sería establecer dos conceptos distintos para delimitar el tema de estudio; empero, contrariamente a ello, estamos convencidos de que la diferencia descubierta sólo nos confirma que estudiarla por separado, independientemente de que tomemos su acepción ideal o material, nos alejaría del tema de estudio de este trabajo, en razón de que tomando en cuenta ambas acepciones se crea la unidad real llamada jurisprudencia.

En efecto, establecer un concepto ideal de jurisprudencia tomando como base sólo el sentido de que es ciencia del derecho —lo que de suyo es discutible— y a partir de ahí desarrollar el tema de la presente obra, sería analizar parcialmente lo que realmente entendemos por jurisprudencia, en virtud de que nos faltaría tocar el tema de su utilización fáctica por los tribunales, y por otra parte, al establecer un concepto en donde únicamente tomemos en cuenta que la constituye el conjunto de consideraciones establecidas por los tribunales al resolver los negocios que se les presenten, como simples máquinas aplicadoras de normas generales, faltaría señalar que en su aplicación se pretende resolver una controversia con la sabiduría de las leyes y con base en lo justo y en lo injusto.

De manera que, a nuestro juicio, consideramos que el concepto de jurisprudencia, como está reflejada en nuestro sistema jurídico, la constituye *El conocimiento pleno del derecho, creado por los tribunales al emitir sentencias, que como precedentes son utilizados para resolver un problema jurídico determinado.*

En este concepto brilla por su ausencia la idea de que la jurisprudencia es eficaz y eficiente en el orden social, en virtud de que consideramos que actualmente estas características no las tiene, sino hasta cuando se modifique el modo en que impacta en el orden social, como sería en el supuesto

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 128.

de que se llegue a materializar la propuesta que se desarrolla en la presente investigación.

Debemos tomar en consideración que los conceptos o definiciones en el derecho son esencialmente convencionales, como lo señala Manuel Atienza,<sup>69</sup> es decir, que la relación entre las palabras y sus significados no tiene un carácter necesariamente esencial, ya que un mismo concepto puede expresarse mediante acepciones distintas, de manera que varían históricamente según el contexto en donde se realicen; de igual forma, las definiciones en cuanto reglas que establecen cómo usar sintáctica y semánticamente las expresiones no pueden calificarse de verdaderas o falsas, y, finalmente, debe tomarse en consideración que un término puede definirse y entenderse de distintas maneras.

En este aspecto, coincidimos con la acepción dada por la Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación de la palabra “jurisprudencia”, visible en la tesis que está en la página 86 del tomo XLIV, segunda parte, Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que señala:

JURISPRUDENCIA, NATURALEZA. La jurisprudencia, en el fondo, consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta.

Así las cosas, consideramos que con el concepto que proponemos se abarcan de manera conjunta las dos acepciones que tiene la palabra “jurisprudencia”, en virtud de que realmente las decisiones judiciales no son simplemente la aplicación del derecho, como lo afirma Hobbes al señalar que “...aunque la opinión de uno que profese el estudio de la ley sea útil para evitar litigios, no es sino una opinión: es decir, el juez debe comunicar a los hombres lo que es ley, después de oír la controversia”,<sup>70</sup> sino que, como lo dice Ross:<sup>71</sup>

las decisiones jurisdiccionales son la expresión volitiva del juzgador, quien no realiza una acción automática de aplicación del derecho, sino que mediante procesos cognoscitivos manifiesta su experiencia y sabiduría, estudiando el espíritu de la norma y aplicando los métodos del derecho, resuelve una con-

---

<sup>69</sup> Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Distribuciones Fontamara, 2005, pp. 14 y ss.

<sup>70</sup> Hobbes, Tomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 225.

<sup>71</sup> Ross, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, 3a. ed., Buenos Aires, Eudeba-Universidad de Buenos Aires, 2005, pp. 171 y ss.

troversia en base a una interpretación constructiva, que es a la vez conocimiento y valoración.

De manera que, válidamente podemos afirmar que estas decisiones jurisdiccionales constituyen en esencia una directiva.

Al respecto, es oportuno señalar que, como lo afirma Carlos de Silva:

la decisión jurisdiccional no constituye una simple aplicación mecánica del derecho, pues no consiste solamente en la constatación de éste, de tal forma que nada agregue al orden jurídico ni en el campo de las ideas ni en la realidad fáctica, ... es decir al interpretar se *produce una nueva situación jurídica diferente de la inicial*, pues la sentencia no es idéntica a la norma en que se funda, pues la interpreta y, en ocasiones la integra.<sup>72</sup>

Precisado el concepto de jurisprudencia, observemos su evolución.

## II. EVOLUCIÓN

Este apartado se justifica por dos situaciones básicas:

La primera, porque resulta conveniente entender cuáles son los orígenes de la jurisprudencia, a fin de tener una concepción clara de los motivos y fines de su implementación en el sistema jurídico mexicano.

La segunda, porque apreciando la manera en cómo se han venido desarrollado las ideas originales de la jurisprudencia, hasta llegar a lo que entendemos por tal concepto en México, podemos apreciar la conveniencia de que su observancia sea obligatoria para las autoridades administrativas, como se propone en esta investigación, puesto que del análisis de su origen y evolución se advertirá que la idea que en este trabajo se sostiene, no es contraria a la naturaleza de esta figura jurídica, sino que, inclusive, le es connatural y acorde con los ideales de su objeto.

### 1. *Época clásica*

En virtud de que, como ya hemos observado, el concepto de jurisprudencia abarca su origen ideal y material, en relación a que es dominio pleno del derecho y es aplicado por los tribunales, ello exige que nos ocupemos de sus orígenes desde los tiempos románticos.

---

<sup>72</sup> Silva, Carlos de, "La jurisprudencia, interpretación y creación del derecho", *Isonomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 5, octubre de 1996.

Como principio, conviene señalar que de una investigación profunda en relación con los antecedentes remotos de la jurisprudencia advertimos que contrariamente a lo que la generalidad de investigadores afirma, el origen de la jurisprudencia no está en Roma, sino antes, a saber: en Grecia, con Solón y Licurgo, en la figura de la *phrónesis*, que, como ya se ha señalado significaba “el conocimiento y valoración de lo justo y de lo injusto, con el fin de practicar lo primero y de evitar lo segundo”.<sup>73</sup>

De ahí pasó a Roma, que en su etapa antigua estaba influenciada por Grecia, y en donde, con los sacerdotes de Estado o públicos estaba la aplicación del derecho civil y sacro, cuyas decisiones posteriormente fueron acatadas por los magistrados romanos.

Debido a que, entre otras cosas, los criterios de derecho no estaban formalmente establecidos, Tito Livio indica que con base en las Leyes de Solón se erigieron en Roma, la Ley de las XII Tablas, con las cuales el pueblo no tendría mayor problema en la solución de los conflictos, pues sería suficiente con solicitar la aplicación de la ley a la persona o autoridad competente.<sup>74</sup>

No obstante de ello, la solución de conflictos no se logró del todo, porque dichas leyes necesitaban de ser interpretadas, lo que fue concedido al Colegio de Pontífices,<sup>75</sup> quienes como guardianes del derecho se arrogaban la función de atender y resolver las consultas que les hacían.

Posteriormente, la interpretación de la Ley de las XII Tablas se volvió pública, con el objeto de que todo el pueblo, y no sólo los más influyentes, tuvieran acceso al apoyo de una persona en la interpretación del derecho. Estas personas eran los *prudentes*, quienes mediante las *responsas* emitían sus opiniones sobre la interpretación del derecho; sin embargo, tal situación provocó la proliferación de los *prudentes*, con su consecuente descalificación por la calidad de sus *responsas*.

---

<sup>73</sup> *La jurisprudencia en México*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, p. 176.

<sup>74</sup> Magallón Ibarra, Jorge Mario, *La senda de la jurisprudencia romana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 12 y ss. Las XII Tablas se componían como sigue: tablas I y II regían la organización y el procedimiento judicial, la tabla III contenía las leyes que se refieren a los deudores insolventes, la tabla IV se refería a disposiciones de la patria potestad, la tabla V prescribía aspectos de la tutela y de la curatela, la tabla VI regía la propiedad, la tabla VII ordenaba las servidumbres, la tabla VIII establecía las disposiciones del derecho penal, la tabla IX disponía el derecho público y las relaciones con los enemigos, la tabla X contemplaba el derecho sacro o sagrado y, por último, las tablas XI y XII servían de complemento a las anteriores tablas.

<sup>75</sup> Kunkel, Wolfgang, *Historia del derecho romano*, 8a. ed., trad. de Juan Miquel, Barcelona, Ariel, 1982, p. 106, citado en *La jurisprudencia en México*, *op. cit.*, nota 73, p. 181.

Con objeto de detener esta descalificación se crearon los consejos de carácter técnico denominados *responsum*,<sup>76</sup> en los que los juristas resolvían justa y equitativamente los negocios que se les presentaban; es decir, con la plena intención de satisfacer las necesidades prácticas de los ciudadanos romanos.

El mismo vicio de propagación que ocasionó la desaparición de los *prudentes* llevó al emperador Augusto a limitar los *responsum* a algunos destacados juristas, a los que se les denominó *ius publice respondendi*, cuyas opiniones vinculaban a los tribunales al constituir directrices a la administración de justicia.

Por su parte, el emperador Adriano, al final de su mandato, determinó que los dictámenes de los *ius publice respondendi* tuvieran fuerza de ley cuando fueran ofrecidos por una sola de las partes en la controversia,<sup>77</sup> pero si ambas partes presentaban un dictamen, el juez podía elegir cuál de las dos seguir, según su prudente arbitrio. Cabe señalar que antes de Adriano las decisiones previas en el derecho romano carecían de fuerza obligatoria.

Al respecto, es oportuno citar a Gayo, que en el comentario primero del proemio general de su libro *Institutas* señala:

Las respuestas de los prudentes *responsa prudentium* son los dictámenes *sententiae* y opiniones de aquellos a quienes se les ha permitido crear el derecho *quibus permissum est iura condere*. Cuando todas las respuestas concuerdan en un sentido si *unim sententiae concurrent*, entonces su parecer *sentiuunt* lo que sienten obtiene fuerza de ley; pero si disienten, entonces el juez puede seguir el parecer que quisiere, así lo ha decidido un rescripto del divino Adriano.<sup>78</sup>

Las *Institutas* son una obra de carácter pedagógico, para que los estudiantes de derecho aprendieran leyes, pero también tenían obligatoriedad en la práctica forense.

Posteriormente, estos *ius publice respondendi* pasaron a ser parte del *Consilium Principis* o Consejo asesor del príncipe o emperador, de manera que la interpretación en el derecho se burocratizó y perdió su fuerza frente al poder estatal mediante opiniones jurídicas denominadas *rescriptas*, esto en el gobierno de Dioclesiano (282 d. C.). Es así que quedó relegada la jurisprudencia por muchos años. Hasta que en el año 528 d. C., Justiniano mandó

<sup>76</sup> Salvadores Poyán, Manuel, “La jurisprudencia romana y la jurisprudencia moderna”, *Revista de la Facultad de Derecho*, España, núm. 63, otoño de 1981, p. 117.

<sup>77</sup> Huber Olea, Francisco José, “Jurisprudencia”, *Diccionario de derecho romano. Comparado con derecho mexicano y canónico*, México, Porrúa, 2000, p. 79.

<sup>78</sup> Magallón Ibarra, *op. cit.*, nota 74, p. 133.

compilar las opiniones contenidas en los *ius publice repondendi*, en el Digesto, que es una de las cuatro partes que conforman el *Corpus Iuris Civilis*, en cuyo libro 1, título 1,1, se cita la recomendación de Ulpiano a los que quieren dedicarse al derecho:

Conviene conozcan primeramente de dónde deriva el término *ius*. Es llamado así por derivar de justicia, pues, como elegantemente define Celso, el derecho es la técnica de lo bueno y de lo justo. En razón de lo cual se pueden llamar sacerdotes; en efecto, rendimos culto a la justicia y profesamos el saber de lo bueno y de lo justo, separando lo justo de lo injusto, discerniendo lo lícito de lo ilícito, anhelando haber buenos a los hombres, no sólo por temor de los castigos, sino también por el estímulo de los premios, dedicados, si no yerro, a una verdadera y no simulada filosofía.<sup>79</sup>

## 2. *Edad Media*

No es sino hasta la Edad Media, en la época del Renacimiento, en que vuelve a surgir fuertemente la figura de la jurisprudencia, empezando discretamente por los *glosadores*, quienes comenzaron a realizar comentarios o explicaciones llamados *glosas* a la compilación de Justiniano. El método de los glosadores fue analítico, exegético y casuístico: “fijaban el alcance y significación de cada término para buscar las conexiones y relaciones entre conceptos, fundándose en la lógica aristotélica que usaba la teología y la filosofía”.<sup>80</sup> A esta corriente metodológica se le denominó *mos italicus*, o *bartolismo*, pero como estas interpretaciones del derecho romano se hicieron según el método casuístico del *Corpus Iuris Civilis*, esto llevó a un fuerte desorden, porque su actividad más importante habría consistido en hacer exégesis de los textos romanos utilizando para ello abundantemente los recursos de la lógica y de la dialéctica medieval, según una orientación preferente o exclusivamente analítica, faltando por tanto visiones panorámicas del derecho, por lo que la actividad jurisprudencial se ciñó a un amontonamiento de casos prácticos, los que consideraban pertenecientes a la historia y no aplicables en su actualidad.

Ante ello se originó la corriente denominada *mos gallicus* o “corriente humanista”, cuyos precursores tomaron conciencia del carácter histórico del derecho de Roma y cultivaron especialmente la filología, que junto con la historia les permitió comprender el verdadero sentido de la norma jurídica-

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>80</sup> Zárate, José Humberto *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 41.



ca romana. Este movimiento inició en Italia, donde estaba arraigada la tradición de los posglosadores; sin embargo, no tuvo gran aceptación, y floreció con más auge en Francia, especialmente en la Universidad de Bourges.<sup>81</sup>

El *Corpus Iuris Civilis*, creación ecléctica creada por los antiguos romanos cuando Grecia fue sojuzgada por Roma, fue el fundamento de la ideología del *mos gallicus*, que estudia el derecho romano desde otras perspectivas, para profundizar en sus aspectos dogmático, histórico, sociológico y filológico, de manera que, como lo señala Carpintero Benítez: “comienza a aparecer un factor nuevo, que cuestionará toda la cultura ético-jurídica anterior”.<sup>82</sup>

El paso que dio la jurisprudencia, además de la manera de interpretación e integración del texto, fue el que la orientó hacia la idea de “sistema”.

Como se indica, el movimiento metodológico *mos gallicus* rompió los fundamentos del razonamiento formalista del derecho romano y del derecho común, y el jurista recabó para sí un campo de acción cada vez más amplio, que progresivamente fue tomando un corte científico y filosófico, por lo que las teorías iusnaturalistas que se encontraban hasta entonces recluidas en el derecho romano y en las glosas y comentarios que se hicieron sobre el *Corpus Iuris Civilis* fueron cobrando vida paulatinamente, refiriéndose a argumentos de equidad, de oportunidad o de lógica, que encontraban apoyo en una ley divina o humana o en una opinión comúnmente admitida.

### 3. *Edad feudal a contemporánea*

Es notoria la influencia que tiene en nuestro sistema jurídico tanto el derecho romano-teutón como el derecho anglosajón, lo que nos obliga a estudiar el origen de la jurisprudencia en ambos sistemas, en virtud, de mi opinión, se considera que en México tal figura es producto de una conjunción mixta de ambos.

#### A. *Francia*

En el siglo XIV, el Parlamento de París funcionaba como tribunal superior de justicia e independiente de la Corona, emitía jurisprudencia de

---

<sup>81</sup> Floris Margadant, Guillermo, *Panorama de la historia universal del derecho*, 6a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 215.

<sup>82</sup> Carpintero Benítez, Francisco, *Historia del derecho natural*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 106.

fallos, la que por falta de motivación en sus decisiones originó que surgiera el Tribunal de Casación en 1790, como un órgano auxiliar del Poder Legislativo, cuya misión era "...mantener la unidad de la legislación y prevenir la diversidad de jurisprudencia...";<sup>83</sup> motivo por el cual tenía facultad para anular los fallos contrarios a la ley e impedir la formación de jurisprudencias locales contrarias a las emitidas por el citado tribunal de casación, mediante la aplicación de derecho consuetudinario basado en principios generales y máximas.

Napoleón convirtió este tribunal de casación en la Corte de Casación en 1804; sin embargo, la jurisprudencia tuvo en este tribunal un retroceso consecuencia de la aplicación de la escuela exegética, que consideraba que el código napoleónico interpretado literalmente daría respuesta a cualquier problema.

No obstante de lo anterior, en 1837 se estableció que los tribunales subordinados a la Corte de Casación estarían obligados a respetar sus decisiones.

A partir de este antecedente, es como se contempla actualmente la idea moderna de jurisprudencia en Francia, la que se refleja en las decisiones del Consejo Constitucional, proveniente de la aplicación del sistema austriaco de control jurisdiccional, o llamado "concentrado", en el cual las cuestiones específicamente de constitucionalidad deben estar resueltas por un tribunal de jurisdicción única y excluyente en la materia.

En efecto, a partir de la Constitución de 1958 se erigió el Consejo Constitucional, con el firme objetivo de evitar el regreso a un régimen en el que el parlamento fuera predominante, el cual tiene competencia exclusiva para revisar de manera a priori, las leyes; es decir, antes de ser publicadas, de manera que el Consejo no acepta pronunciarse en cuanto al fondo de la constitucionalidad de leyes en vigor, ni siquiera de forma indirecta.

Esta idea de crear un tribunal constitucional es obra de Hans Kelsen, quien fue el primer presidente del Tribunal Constitucional de Austria, cuyos supuestos teóricos que fundamentan el sistema de control concentrado de la constitucionalidad son:

1. Un solo tribunal resuelve y conoce las cuestiones de constitucionalidad.
2. Generalmente se plantea la constitucionalidad por vía de acción, salvo excepciones, como en el caso de España y Alemania.
3. Los alcances del pronunciamiento sobre constitucionalidad son *erga omnes* (para todas las personas).
4. El tribunal emite una sola resolución sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad.

---

<sup>83</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia en México, cit.*, nota 73, p. 200.

Los puntos indicados son importantes, en la medida en que sirven como referencia y apoyo, actual, en una idea fundamental en este trabajo: los efectos *erga omnes* de las resoluciones judiciales como directivas hacia cualquier autoridad, incluidas las administrativas.

En relación con la jurisprudencia que emite el citado Tribunal Constitucional, Hans Kelsen<sup>84</sup> señala que su creación jurídica consiste en un acto mediante el cual un órgano competente aplica una norma general, pero al mismo tiempo genera una norma individual, que impone obligaciones a una de las partes o a las dos en conflicto. Esta creación sólo puede ser válida cuando una norma superior señala el órgano y el procedimiento por el cual ha de crearse la norma inferior.

En especial, en cuanto al tema de este trabajo, nos interesan los efectos de las decisiones tomadas por el Consejo Constitucional, las que de acuerdo con Covián Andrade son inapelables; tienen efectos *erga omnes*; es decir, se imponen a todos los poderes públicos y, por ende, a todas las autoridades administrativas; de manera que si se determina que la ley es contraria a la Constitución, la ley no puede ser promulgada en caso de que la violación encontrada no pueda separarse del resto de la ley; en cambio, si el vicio encontrado no afecta la totalidad de la ley, esta puede ser promulgada con excepción del precepto inconstitucional; si un reglamento parlamentario contiene alguna disposición anticonstitucional, ésta no puede ser aplicada por la asamblea que la aprobó y, finalmente, si un tratado internacional es considerado anticonstitucional por el Consejo, no podrá aprobarse ni ratificarse, sin una reforma constitucional previa.<sup>85</sup> Respecto a sus decisiones, Didier Maus señala: “La jurisprudencia elaborada por el Consejo Constitucional parece a la vez prudente, audaz, liberal y progresista. Ella se ha dedicado a preservar un orden jurídico favorable a las libertades individuales, a las libertades colectivas y a la autoridad del Estado”.<sup>86</sup>

Con relación a lo anterior, cabe comentar que el Consejo citado le ha impreso a Francia un sello típico de Estado de derecho —*État de droit*—, al velar por los equilibrios de los poderes políticos y por la supremacía de la Constitución, y es considerado como el prototipo de un órgano político de control de la constitucionalidad por su naturaleza, por su origen, por su composición y por su funcionamiento.

<sup>84</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1983, p. 160.

<sup>85</sup> Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2004. pp. 167 y ss.

<sup>86</sup> Didier, Maus, *Le Parlement sous la Va République*, Paris, PUF, coll. Que sais-je?, 1985, p. 79, citado por Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 85, p. 168.

## B. España

Por su parte, en España el antecedente de la jurisprudencia lo hallamos en los *fueros*, que no son otra cosa que “leyes”, “decretos” o “usos” y “costumbres”, en virtud de que se iniciaron cuando los españoles reconquistaron la península ibérica de los musulmanes, otorgándoles *fueros*, mediante los cuales se reconocían los privilegios de los habitantes del territorio reconquistado, su organización política y su derecho en general.

“El Fuero Juzgo, lo hizo Fernando III para uniformar la legislación de las provincias que conquistaba, con la abolición de los fueros municipales”.<sup>87</sup> Esta compilación legislativa le dio uniformidad y unidad a las leyes dictadas durante la reconquista y configuró, por primera vez, un sistema jurídico para todos los reinos españoles. Además de disposiciones sustantivas, contenía normas de carácter adjetivo establecidas con el fin de interpretar las disposiciones jurídicas, para aplicarlas a la resolución de conflictos específicos. A falta de norma aplicable establecida en los fueros, se aplicaba el Fuero Juzgo, la costumbre local o el arbitrio judicial, respecto de los que sus sentencias servían para la solución de casos futuros.

Otro antecedente lo podemos hallar en las *Leyes de Estilo* o *Declaración de Leyes del Fuero*, en donde se recopilaron varias disposiciones del Fuero Real, del Digesto y otras reglas de jurisprudencia españolas. Creación de Alfonso X, rey de Castilla y León, estableció en dichas leyes no sólo disposiciones jurídicas, sino también sentencias, con objeto de que fueran observadas por los litigantes y monarcas, lo que efectivamente sucedió, hasta llegar al punto de considerarlas como leyes emanadas del monarca; sin embargo, dicha formalidad no sucedió con estas leyes, excepto por lo que se refiere a las *Siete Partidas*, a las que por mandato de Alfonso XI, en 1348, se les reconoció el carácter supletorio del sistema de fuentes del derecho cuando no existieran disposiciones aplicables al caso.

Las *Siete Partidas* se apoyan en el derecho común (canónico romano y feudal) y en el *Corpus Iuris*. Su contenido está sistematizado por materias. La primera partida se refiere a la fe católica, a la organización de la Iglesia y demás cuestiones de derecho canónico, y recibe influencia directa de las Decretales y el decreto. La segunda describe el poder político de los emperadores y los reyes, las obligaciones de los militares con el pueblo y la lealtad del pueblo hacia el rey, cuestiones militares y tenencia de castillos y fortalezas de los caballeros. La tercera se refiere al derecho procesal en cuanto al

<sup>87</sup> Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 35.

desarrollo de los juicios, lo cual remite al derecho romano. La cuarta regula las relaciones familiares y matrimoniales. La quinta hace mención a los contratos e instituciones de derecho civil y las relaciones feudovasállicas. La sexta contiene el derecho sucesorio, muy romanizado y por último, la séptima partida revisa el derecho penal, como un título especial sobre la tortura judicial.

En 1485 se expidieron las *Ordenanzas de la Judicatura Superior*, las que tuvieron como objetivo mejorar la administración de justicia del reino, y mediante las cuales se les otorgaban a los jueces la facultad de interpretar la norma de la época y aplicarla a los casos posteriores. Estas ordenanzas fueron emitidas con el interés primordial de lograr la unificación de España, la conservación de la religión católica como única del reino y expulsar a los moros.

Diverso antecedente está en el Justicia Mayor, creado en la provincia de Aragón en 1285. Era un juez intermediario entre los súbditos y el pueblo, encargado de la observancia e interpretación de los fueros contra la emisión de actos y disposiciones del gobernante. Esta figura jurídica quedó abolida en 1711, con la promulgación de los decretos de Felipe V.

Bajo estos antecedentes, emanó la *Recopilación de las Leyes de Castilla*, creada por Felipe II, en 1567, la que tuvo una influencia directa en México, por haber sido el ordenamiento enviado por los reyes de Castilla para aplicarse en lo que en aquellos tiempos se le denominaba la “Nueva España”. Aquí se establecía que en caso de existir contradicciones entre las leyes recopiladas se debía acudir al monarca a efecto de que fueran aclaradas, quien a su vez las enviaba al Consejo Real para su solución. Las resoluciones emitidas por este Consejo, mediante las cuales explicaban y aclaraban dudas que les eran consultadas, fueron recopiladas en 1745, creándose los *Autos Acordados*.

Actualmente, el sistema en el que se crea jurisprudencia en España es mediante un Tribunal Constitucional, cuya jurisdicción se extiende a todo su territorio, de conformidad con el artículo 161.1 de la Constitución española; es asimismo independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la norma fundamental y a su propia Ley Orgánica, de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Para la presente investigación, nos interesa comentar que la constitucionalidad de una ley en España puede controlarse tanto en forma directa o en vía de acción; esto es, antes de que la norma general entre en vigor, como de manera indirecta o por vía incidental; es decir, cuando es aplicada a un caso concreto dentro de un juicio, lo anterior a través de la cuestión de constitucionalidad planteada de oficio por el juez del conocimiento o por una de las partes.

Al interno de la categoría del control abstracto debe distinguirse, además: "...entre control abstracto preventivo y sucesivo, según que el control de la constitucionalidad lo ejerzan las cortes constitucionales en un momento precedente o subsiguiente a la promulgación o a la entrada en vigor de la ley".<sup>88</sup>

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el propio órgano es el intérprete supremo de la Constitución, de modo que éste, en su sentencia del 26 de enero de 1981, reiteró tal atribución señalando que "el Tribunal Constitucional actúa como intérprete supremo de manera que su interpretación de los preceptos constitucionales, es decir, la definición de la norma, se impone a todos los poderes públicos".<sup>89</sup>

Lo anterior demuestra que la decisión jurisdiccional, cuando interpreta la Constitución, vincula a todos los poderes públicos, entre los que indudablemente se encuentran las autoridades del orden administrativo. De modo que si esta situación la ubicamos en el caso de México, tenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito tienen encomendada la función de interpretar y velar la correcta aplicación y observancia de la Constitución federal; por tanto, es jurídicamente factible que su decisión jurisprudencial sujete a los poderes públicos.

Siguiendo en el caso de España, el artículo 161.1, inciso a), de su Constitución, alude a la jurisprudencia, señalando que "la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas, no perderán el valor de cosa juzgada". La correcta exégesis de esta norma nos lleva a inferir que las sentencias que han causado ejecutoria no pierden su carácter definitivo, pero la interpretación de la norma hecha por aquellas debe variar en función de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley. Esto es, la propia Constitución española acepta que por efecto de la jurisprudencia se pueden producir efectos *erga omnes*, o, dicho de otro modo: la jurisprudencia puede vincular a todos los poderes públicos.

Finalmente, de conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional Español recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tienen fuerza de cosa juzgada, vinculan a los poderes públicos, producen efectos de

---

<sup>88</sup> Vergotini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. de Claudia Herrera, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 199.

<sup>89</sup> Fernández Segado, Francisco, *La jurisprudencia constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 640.

nulidad a partir de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y tienen efectos *erga omnes*. En relación con estos efectos generales a todas las personas y a todos los poderes públicos, conviene comentar que ya sea que el juicio de constitucionalidad se inicie por vía de acción o de excepción, la declaratoria del Tribunal tiene los mismos efectos generales.

Lo anterior se deduce así, porque el numeral en comento no distingue, para imponer los efectos generales de las resoluciones del Tribunal Constitucional, entre el juicio iniciado por vía de acción o por excepción, sino que los agrupa en la denominación general de que en los “procedimientos de inconstitucionalidad” se darán los efectos ya precisados, de modo tal que, como ya indicamos, sea que el juicio de constitucionalidad se inicie por vía de acción o de excepción, la declaratoria del tribunal tiene los mismos efectos generales.

Lo señalado es de suma relevancia, en la medida en que, si asemejamos el caso de España al sistema jurídico de México, tenemos que un procedimiento de inconstitucionalidad en la vía de acción en el caso español se asemeja en esencia a la acción de inconstitucionalidad en nuestro país, mientras que el procedimiento de inconstitucionalidad por vía de excepción en el país ibérico, a través de la denuncia de inconstitucionalidad por una de las partes en el juicio, se asemeja a un juicio de amparo contra leyes promovido en contra de una ley con motivo de su primer acto de aplicación. La distinción primordial que para el presente trabajo interesa resaltar es que en el país en estudio ambos procedimientos los conoce un tribunal constitucional, y sus sentencias, en ambos juicios, vinculan a los poderes públicos; mientras que en México sólo las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen esos efectos, mientras que en el juicio de garantías se limitan a amparar y proteger a la persona en particular que acude al juicio, aún cuando ambos procedimientos pueden originar precedentes jurisprudenciales.

Al respecto, cabe hacer la anotación de que en México el amparo es un juicio constitucional, al igual que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, cuyas sentencias son susceptibles de crear jurisprudencia mediante una interpretación a la luz de la Constitución federal; por tanto, a nuestro juicio, no encuentra justificación que sólo en la acción de inconstitucionalidad se puedan dar efectos generales a las sentencias, cuando a final de cuentas el análisis constitucional es el mismo, independientemente de la vía que se utilice para ello.

Aprovechando el estudio que se realizó sobre las facultades del Tribunal Constitucional español, y tomando en consideración que estamos abordando la evolución del sistema jurídico romano-teutón, que influye de una ma-

nera muy determinante en nuestro sistema jurídico, conviene comentar que el control de la constitucionalidad en Alemania guarda muchas semejanzas con el sistema español.

En efecto, en ambos sistemas de control de la constitucionalidad de leyes se estructuran tanto la forma de control abstracta (en vía de acción) como la de control concreto (en vía de excepción), aunque mientras que la ley española admite el planteamiento de un juez sobre la no constitucionalidad de la ley en vía de excepción hasta el momento procesal en que se dictará sentencia y en el que se ha concluido el proceso, debiendo justificar la manera en cómo la declaración de constitucionalidad afecta la decisión del asunto, la ley alemana permite la presentación de la solicitud vía excepcional en cualquier etapa del juicio (cuando el *a quo* sospecha que la ley es inconstitucional).

En este sentido, es pertinente señalar que las decisiones del Tribunal Federal Constitucional alemán igualmente tienen efectos *erga omnes* y, en términos del artículo 31 de la ley del indicado ente jurisdiccional, obligan a todos los órganos constitucionales tanto de la Federación como de los estados, y a todas las cortes y autoridades del país, quedando desde luego incluidas las autoridades administrativas. Por su importancia para este trabajo, reproducimos el precepto antes señalado: “las decisiones del Tribunal Federal Constitucional obligan a los órganos constitucionales de la federación y a los Länder, así como a todas las Cortes y a todas las autoridades”.

Resulta pertinente mencionar que el Tribunal Federal Constitucional de Alemania igualmente conoce de juicios que se asemejan al juicio de amparo en México. Lo anterior, a través del *Verfassungsbeschwerde* o recurso constitucional promovido por los particulares en contra de actos de cualquier poder público —Legislativo, Judicial y/o Administrativo— que transgredan sus derechos fundamentales. Dicho recurso se rige por las reglas bien conocidas para nosotros, como lo son el principio de definitividad, de agravio personal y directo y de instancia de parte agraviada, debiéndose precisar en la demanda el acto reclamado la autoridad responsable y el derecho individual lesionado.

Lo que se quiere resaltar de este recurso constitucional es que “si la impugnación se dirige contra una ley, el referido tribunal, además de anular el acto de aplicación, cuando existe, declara la inconstitucionalidad del ordenamiento respectivo, en forma general (*erga omnes*)”.<sup>90</sup> Es decir, que

---

<sup>90</sup> Mena Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, México, Porrúa, 2003, p. 200.



aun cuando la demanda se promueva por un solo individuo, sus efectos benefician a la colectividad, sin que exista algo parecido a la fórmula Otero que impera en nuestro país, y que es la base fundamental de que las jurisprudencias de México no sean vinculatorias a otras autoridades distintas del Poder Judicial.

Así pues, se insiste, en este recurso, que es semejante al juicio de amparo mexicano, “la decisión del Tribunal revoca el acto de autoridad o anula la ley según sea el caso”,<sup>91</sup> beneficiando no sólo a quien promueve, sino que los efectos de las sentencias son de observancia obligatoria a favor del accionante y, además, de otros individuos indeterminados (lo que en el ámbito de la legalidad se asemeja a las acciones colectivas, que, por ejemplo, están implementadas constitucionalmente en Brasil, Alemania, Venezuela y Colombia), quedando las autoridades administrativas obligadas a observar, para el presente y futuro, el precedente jurisdiccional respectivo.

Hasta aquí, lo relativo a los antecedentes de la jurisprudencia por lo que se refiere a los sistemas romano-teutón que más influyeron en el surgimiento de la jurisprudencia como está entendida en México y la manera en que actualmente operan aquéllos. Continuamos con los antecedentes en el derecho anglosajón.

### C. Inglaterra

Después de los trabajos realizados por los humanistas en el siglo XVI, surge la tradición constitucionalista inglesa con la Carta Magna de Juan sin Tierra de 6 de enero de 1215, que recoge los antecedentes que a continuación expondremos, conforme a la cual, el rey se encuentra sometido al *Common Law*, que es el derecho nacido de la conciencia popular, de las costumbres, declarado por los jueces y apoyado en los precedentes judiciales y no en el decreto del soberano. Esto representa el origen del precedente judicial anglosajón y su fuerte creación del derecho por parte de los jueces. Óscar Rabasa señala qué es lo que debemos entender por *Common Law*:

A) El derecho angloamericano en su totalidad, es distinto del sistema jurídico romano y sus derivados tanto en Europa como en América, así como de los demás sistemas en el mundo. B) El elemento casuístico del derecho angloamericano constituido por los precedentes judiciales, o sea, la jurisprudencia de los tribunales angloamericanos, a distinción de las leyes promulgadas formal-

---

<sup>91</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 85, p. 140.

mente por el legislador. C) El derecho formado por las decisiones y precedentes judiciales aplicados por los clásicos tribunales ingleses llamados “common law courts” (King’s Bench, Common Pleas y Exchequer) y los modernos tribunales de igual categoría tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos.<sup>92</sup>

Una importante fusión de costumbres, resultante de múltiples invasiones por parte de los sajones, los anglos, los francos y los frisios, a los territorios de la Gran Bretaña, dieron origen a la fuente del derecho anglosajón. Originalmente, la administración de justicia se basaba en costumbres muy rudimentarias, como los “juicios de Dios”, que entre otras cosas obligaban al inculpado, descalzo, a caminar sobre hierros candentes, u obligarlo a introducir la mano en agua hirviendo. Si se curaba en poco tiempo, era inocente, mas si era en un tiempo largo, entonces era culpable —pero, cabría anotar que este método, aunque bárbaro, era efectivo, porque la preocupación y el estrés cuando alguien tiene culpa, impiden que se reestablezca rápidamente una lesión en el cuerpo humano—.

Posteriormente, los normandos introdujeron el sistema feudal, con lo cual se implementó en los tribunales consuetudinarios al señor feudal, lo que vino a disminuir el barbarismo con el que se impartía justicia.

Fue el rey Guillermo el Conquistador, en 1066, quien formó un Consejo que le ayudó a gobernar: el *Curia Regis*, creado con el objetivo de que le aconsejaran con acierto sobre los súbditos respecto de los cuales no conocía sus costumbres. Decidido a averiguar cuál es la *commune lay*, “...expresión francesa que después fue traducida al inglés como common law...”,<sup>93</sup> estableciendo procesos ventilados ante doce vecinos del reino, iguales a las partes juzgadas, con lo que se dio origen al juicio por jurado.

Como ya lo señalamos, no fue sino hasta el siglo XII cuando el naciente sistema adquirió coherencia y se conformó el *Common Law* con Enrique II, quien centralizó la justicia en la Corona y organizó el sistema judicial, quitándoles la facultad de administrar justicia a los señores feudales y estableciendo jueces ambulantes que recorrían en circuitos los feudos del reino, administrando justicia en nombre de la Corona. Posteriormente, estos jueces estuvieron en un lugar fijo. De igual forma, se crearon las instituciones fundamentales, como el *Consejo del Rey* o *Curia Regis*, antecedente del parlamento; *The Court of Common Pleas*, erigidas para escuchar las disputas de los súbditos del reino, y *The Court of King’s Council*, o *County Court*, que trataba los asuntos de mayor importancia, con injerencia directa del monarca. Este

<sup>92</sup> Rabasa, Óscar, *El derecho angloamericano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 25.

<sup>93</sup> López Monroy, José de Jesús, *op. cit.*, p. 6.

tribunal se accionaba mediante un *writ*, que era una súplica al monarca con el fin de que intercediera en el negocio, pero se tenía que convencer de que el asunto era importante, al grado de que corría peligro la paz pública del reino. Esta acción era llamada *Brevi di Actu*.

El establecimiento de la Real Inquisición vino a sustituir los “juicios de Dios”, y mediante los *King’s Inquest* se impartió justicia a través de un juicio sumario, en donde los vecinos fungían como jueces y testigos. También se estableció la Real Doctrina de la Paz o *The Doctrine of King’s Peace*, que fue la restricción impuesta por la Corona de alterar la paz pública y cualquier controversia someterla a los tribunales establecidos, con objeto de eliminar la administración de justicia por propia mano. Finalmente, se creó el Decreto Real o *King’s Writ*, como vehículo de expresión de las decisiones administrativas y legislativas del rey y de su consejo de sabios.

Es con base en estos decretos que los jueces contaban con ciertas disposiciones para administrar justicia, sin que constituyeran un cuerpo codificado, de manera que los jueces fundaban sus sentencias en las costumbres del lugar generalmente reconocidas y aceptadas por la población; así, al ser reiteradas adquirieron fuerza de aplicación creando de esta manera los *precedents*.<sup>94</sup>

De esta manera, los *precedents* sirvieron de referencia a los futuros jueces para resolver los conflictos que se les presentaban. Es importante señalar que de estos precedentes, unos tienen el carácter de obligatorio —*binding precedents*— o precedentes fijos, y otros el carácter de sugerente —*persuasive precedents*— o precedentes persuasivos, los que Acosta Romero,<sup>95</sup> respectivamente, asemeja a las jurisprudencias, que son de índole obligatoria en el sistema jurídico mexicano, y las tesis aisladas, cuya aplicación es potestativa.

Estas decisiones de los jueces son llamadas *stare decisis*, o decisiones previas, cuya emisión se convertía en una nueva regla de derecho y era seguida por los jueces posteriores, cuya práctica llevó a su aplicación en forma obligatoria en vez de observarlas como simple referencia. Significa que los casos se decidirán bajo el mismo método que fueron decididos en el pasado.

Como ya se indicó, estos antecedentes fueron recogidos en la Carta Magna, que en su tiempo fue denominada *Concilium Regni Nostrum*, porque fue un compromiso entre señores feudales y monarcas, dentro de cuyos artículos destacan el respeto a la autonomía de la Iglesia, la libertad y la reciprocidad en tierras extranjeras.

<sup>94</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 57, p. 13.

<sup>95</sup> *Idem*.

Paralelamente al *Common Law* surge la figura de la *equity*, que en sus inicios consistió en la petición al rey solicitando justicia. Actualmente, son las formas de acción del derecho inglés, según el procedimiento que se debe utilizar, bien sea en su iniciación, en su decisión o en su resultado: en el *Common Law*, la acción se inicia con una demanda; la decisión se ventila ante un jurado o ante un juez; el resultado es una sentencia, y el único remedio que consagra es el pago de los daños y perjuicios; por su parte, en la *equity* el procedimiento se inicia con una petición, se ventila ante un juez, nunca ante un jurado; termina con un decreto, y establece como remedio una orden de investigación, un decreto de cumplimiento exacto, nulidad o rescisión, o bien en una prohibición o un interdicto.

Actualmente existen reglas básicas que sirven de base a la *equity*:

1. La equidad no tolera que haya agravio sin reparación, o en otros términos, no tolera que haya derecho sin la tutela judicial adecuada.
2. La equidad actúa sobre las personas, no sobre las cosas.
3. La equidad sigue a la ley.
4. La equidad atiende a la intención más bien que a la forma.
5. La equidad tiene por realizado aquello que debe hacerse en lo futuro.
6. La equidad presume la intención de cumplir una obligación.
7. La igualdad es equidad.
8. La negligencia impide el acudir a la equidad.
9. El que acude a la jurisdicción de equidad debe tener la conciencia limpia.
10. El que reclama equidad debe proceder también con equidad.
11. Cuando la equidad favorece por igual a las dos partes, prevalece la ley.
12. Cuando la equidad favorece por igual a las dos partes prevalece el derecho de quien es primero en tiempo.

No es fácil sintetizar de manera sistemática el desarrollo del derecho inglés, porque su crecimiento ha sido inorgánico, espontáneo, al hilo de las decisiones judiciales, paralelo al raciocinio usual de la doctrina europea, de manera que existen dos frases que caracterizan al *Common Law*: *the life of the Law has not been logic, it has been experience*<sup>96</sup> (La vida de la ley no ha sido lógica, ha sido experiencia), y *judge-made law*<sup>97</sup> (juez-creador de ley).

<sup>96</sup> López Monroy, José de Jesús, *op. cit.*, nota 93, p. 22.

<sup>97</sup> Torrón Martínez, Jesús, *Derecho angloamericano y derecho canónico. Las raíces canonistas del Common Law*, Madrid, Civitas 1991, p. 98.

El sistema jurídico inglés no puede entenderse si no tocamos la figura que singular relevancia tiene para esta investigación, consistente en el *case law* (caso ley o derecho del caso), que es el derecho tradicionalmente construido por las decisiones de las cortes, cuyo punto central consiste en buscar en las decisiones judiciales la *ratio decidendi*, o bien la razón de la decisión; es decir, el motivo y fundamento que orilló al órgano jurisdiccional a decidir un negocio en un determinado sentido. Lo que constituye una directiva.

El establecimiento de una directiva que constituya un criterio general para futuras decisiones constituye materialmente una norma *erga omnes*.

Debe apuntarse que la legislación, si bien juega un papel importante en el derecho anglosajón, no menos cierto es que sólo se toma en cuenta conforme al grado de interpretación realizado por los tribunales, tomando en consideración que aquí no se invocan razones filosóficas o fundamentos teológicos, sino antes bien, se buscan las razones concretas de las decisiones, las eficaces, supone que los fundamentos de sabiduría e inteligencia se tienen por vistos y sólo se pretende analizar las razones concretas de la justicia, que consiste en satisfacer aquellos intereses que están justificados.

Con apoyo en lo anterior, puede válidamente entenderse por qué para un jurista inglés un sistema de derecho fundado exclusivamente en la ley no sería sino una concepción abstracta de los preceptos y, en todo caso, una apreciación muy genérica de la conducta humana, lo que válidamente constituiría un sistema cerrado, frente a un sistema abierto, en donde fundar el derecho en decisiones judiciales permite que al estar concretizadas, el jurista se separe de ellas mediante la técnica de la distinción.

Así, se advierte de manera cristalina que el derecho anglosajón, a diferencia del derecho romano, es "...de formación histórica y tradicional, más que científica...".<sup>98</sup> Cuyo origen proviene de "...un acuerdo entre señores feudales que después de haber sido oídos y reconocidos en sus prerrogativas convinieron en una forma jurídica para poder subsistir".<sup>99</sup>

#### D. *Estados Unidos de América*

El *Common Law* norteamericano surgió del evidente desconocimiento de los ciudadanos de las trece colonias respecto a la impartición de justicia, de manera que optaron por lo más práctico y lógico: copiar esen-

<sup>98</sup> Rabasa, Óscar, *op. cit.*, nota 89, p. 27.

<sup>99</sup> López Monroy, José de Jesús, *op. cit.*, nota 93, p. 11.

cialmente el modelo judicial del país del que se emanciparon, a saber: el de Inglaterra.

Las trece colonias fueron: Nueva Hampshire, Massachussets, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delawe, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia. La primera en fundarse fue Virginia.

La independencia fue declarada el cuatro de julio de mil setecientos setenta y seis, nombrando a George Washington como su primer presidente. Enarbolando los ideales de vida, libertad, propiedad y tolerancia, combatiendo la tiranía por medio de un sistema federal por el cual se delegan poderes a un poder central, se estableció la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, cuya primera enmienda indica: “El Congreso no legislará respecto al establecimiento de una religión o sobre el libre ejercicio de la misma, ni puede limitar la libre expresión de ideas, ni en contra del derecho o de reunirse en forma pacífica”.

Las fuentes del *Common Law* en Estados Unidos son básicamente dos: las decisiones judiciales y el sistema de precedentes, las que son apoyadas por la Constitución Política de los Estados Unidos, las Constitucionales estatales y la legislación federal. Los juristas norteamericanos acuden, generalmente, en primer término, a la decisión judicial, que es en la que se interpreta el problema, formando así un precedente, que se transforma en el punto central de la *stare decisis*; es decir, que previsiblemente los casos se decidirán bajo el mismo método en que fueron decididos en el pasado.

Las decisiones judiciales las podemos clasificar en generales y las emitidas por las cortes federales. Por lo que se refiere a las primeras, en las nacientes décadas de la República, compiladores privados agruparon un alto número de decisiones, formulando un resumen de los argumentos orales y añadiendo algún análisis (en 1876 John West en Minnesota principió un sistema de sumarios privados que al final de la década se propagó más allá de Minnesota, abarcando las decisiones a grupos de diversos estados. Alrededor de 1880, siete resúmenes regionales constituyeron un sistema nacional, que actualmente es tan efectivo en velocidad y exactitud, que veintidós estados, afirma Monroy,<sup>100</sup> no necesitan un reporte oficial).

La innovación se reporta en el siglo XX con la introducción del sistema de resumen legal computarizado de 1970 por dos entidades comerciales: West, cuyo resumen se denomina West Law, y Mead Data Central's, cuyo resumen se llama Lexis y contiene todo el texto de las opiniones judiciales.

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 151.

Los abogados tienen acceso a la información por sus computadoras personales y a base del sistema de internet.

Por otro lado, las decisiones de la Suprema Corte y de la cortes federales (*Tax Court*, *Clames Court* y *Court Internacional Trade*) han sido publicadas en cinco series competitivas: 1. United Status Reports; 2. West Suporeme Court Reporter; 3. United Status Supreme Courts Reporte Law Wekk Editi6n; 4. United States Law Week, y 5. United States Supreme Court. Igualmente, las cortes estatales tienen un sistema de reportes que contienen decisiones locales.

El sistema de precedentes es una versi6n actual de los Digestos de Justiniano, porque dado que los abogados necesitan un mecanismo para localizar los puntos centrales del *Common Law* cronol6gicamente reportados. La compa1a "West Publishing" Corporation desarroll6 una clasificaci6n, colocando el punto central de las notas de cada caso reportado, dividido en siete: personas, propiedad, contratos, da1os, cr6menes, recursos y gobierno. Estos se subdividen en m6ltiples t6picos y, a su vez, cada t6pico cubre todas las situaciones legales. Por su parte, otra compa1a, "American Law Reports" (ALR) igualmente realiza publicaciones con gran cantidad de decisiones legales y cambios en el *Common Law*, a1adiendo comentarios y anotaciones; es decir, plasma glosas.

En fin, que en el *Common Law* cualquier decisi6n del presente constituye una fuente de derecho para el futuro.

A diferencia de lo que sucede en Inglaterra, en donde la Constituci6n no est6 formalmente escrita en un solo documento, y el r6gimen de gobierno es parlamentario, en los Estados Unidos de Am6rica s6 existe una Constituci6n federal y tienen un gobierno presidencialista de gabinete, pero la aplicaci6n del derecho y el sistema de precedentes es similar a aquel pa6s, de manera que las figuras del *common law*, la *stare decisis*, los *precedents* y la *equity*, las entendemos como las hemos descrito en el punto anterior de la presente investigaci6n.

En los Estados Unidos de Am6rica impera el control difuso de la constitucionalidad de los actos, cre6ndose los precedentes, que, como ya hemos advertido, equivalen a lo que en nuestro pa6s conocemos como jurisprudencia.

En la c6spide del sistema judicial norteamericano est6 la Corte Suprema, seguido en orden descendente de las cortes de apelaci6n y de las cortes de distrito, que son de primera y segunda instancia o apelaci6n, respectivamente.

Para entender la funci6n que corresponde desempe1ar a los tribunales federales y, espec6ficamente a la Corte Suprema, es conveniente tener siempre presente que el Poder Judicial se ejerce con base a una amalgama

de elementos constitucionalmente prescritos, formas tradicionales de interpretación de las normas heredadas del *Common Law* y prácticas prudentes de aplicación de la ley a casos concretos.

La Suprema Corte norteamericana, a diferencia de los estados, en donde impera el control constitucional concentrado y sólo conocen de cuestiones constitucionales, tiene una doble competencia, a saber: competencia específicamente jurisdiccional como corte de apelación, y competencia relativa del control de la constitucionalidad, conforme al cual actúa como intérprete supremo de la Constitución federal.

Existe un principio fundamental que enmarca la función de control de constitucionalidad de la Corte Suprema de los Estados Unidos, y es el de supremacía constitucional prescrito en el artículo VI, sección 2, de la Constitución americana, que dice:

Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se harán de conformidad a ella y todos los tratados efectuados o que se efectuaren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán ley suprema de la Nación, y los jueces en cada Estado estarán obligados por ella a pesar de cualquier disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado.

El indicado numeral es sustancialmente semejante al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, en ambos países se interpreta de manera diferente, debido a los sistemas judiciales que distintamente operan en uno y otro.

En México, este numeral, si bien refleja la supremacía constitucional, interpretado sistemáticamente con otros artículos de la Constitución federal (principalmente con los relativos a las facultades del Poder Judicial y 14 y 16), se arriba a la conclusión de que si bien los jueces estatales emitirán sus resoluciones sin contravenir la Constitución, no menos cierto es que la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes está reservada únicamente al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, en los Estados Unidos de Norteamérica esta misma disposición es interpretada de un modo diferente, a saber: que como los jueces estatales tienen que emitir sus resoluciones sin contravenir la Constitución, luego, pueden y deben examinar la constitucionalidad de una ley —vía excepción sin que en ningún caso sea de oficio—, decidiendo si la aplica o no al caso concreto, una vez resuelto el problema de su conformidad con la ley suprema. Su apreciación sobre la cuestión de constitucionalidad, planteada por una de las partes en vía incidental o de excepción en un juicio, puede ser



revisada por el tribunal superior hasta llegar a la Corte Suprema si subsiste el problema de constitucionalidad.

Los rasgos esenciales del control difuso son los siguientes: 1. Cualquier juez puede plantear la cuestión de constitucionalidad; 2. La cuestión de constitucionalidad se establece por vía incidental o de excepción; 3. Los alcances de la resolución tienen efectos constreñidos al caso concreto; 4. Rige el principio de *stare decisis*; 5. Una Corte Suprema se pronuncia en última instancia sobre la cuestión de constitucionalidad, emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.

En relación con la doctrina de los precedentes y del *stare decisis*, resulta conveniente destacar que al respecto señala Covián Andrade:

Es un principio fundamental de la jurisprudencia norteamericana que una decisión tomada por la Corte más alta constituye un precedente obligatorio para las Cortes inferiores. La tesis de que respuestas similares deben darse a cuestiones similares aunque éstas surjan con posterioridad, es conocida en el derecho norteamericano como la “Doctrina de los precedentes” o del “*stare decisis*”. (sic) La frase “*stare decisis*” es una abreviación de la expresión latina “*stare decisis et non quita muovere*”, que significa “mantener lo decidido y no cambiar las cuestiones establecidas”. Esencialmente, esas “cuestiones establecidas” o “decisiones tomadas”, configuran “precedentes”, que deben seguir de guía normativa para resolver casos similares a aquellos que fueron resueltos en el pasado y cuyas sentencias constituyen precisamente “precedentes”. De acuerdo a la doctrina de los precedentes, se requiere que un juez, al resolver un caso concreto, siga las decisiones de uno o varios casos previos en los que las situaciones son parecidas a las que caracterizan el asunto de que conoce. Como no todas las situaciones de hecho son idénticas, el juez está obligado a distinguir si el caso bajo su jurisdicción es parecido a tal o cual litigio resuelto en el pasado, con el objeto de saber qué precedente debe aplicar. Esta actividad hasta cierto punto discrecional del juez, que lo ubica más como un “creador de normas” (“judicial activism”) que como un mero intérprete de ellas, hace posible que diferentes jueces emitan diversas determinaciones, con base en precedentes distintos, a pesar de juzgar casos en lo general, caracterizados por las mismas situaciones de hecho. Esta posibilidad se atempera mucho cuando, mediante la aplicación de la doctrina del “*stare decisis*”, un juez debe atender los precedentes de la Corte superior de su misma jurisdicción, aun cuando pueda, en cambio, apartarse de los criterios de otras Cortes ajenas a su ámbito jurisdiccional.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 85, p. 213.

Si bien la declaración de inconstitucionalidad que en su caso emita el juez beneficia solamente al particular que acude al juicio, no menos cierto es que de acuerdo con el principio antes indicado —acerca del *stare decisis*—, la declaratoria de inconstitucionalidad realizada por la Suprema Corte de los Estados Unidos tiene efectos *erga omnes*, con eficacia *ex nunc* (desde ese momento o de aquí en adelante), como sucedió con el caso *Marbury vs. Madison*, en el que se declaró la inconstitucionalidad de la sección 13 de la Ley Judicial de 1789, que permitía, en contravención con el principio de división de poderes (invasión de esferas), que la Suprema Corte podía emitir un auto de *mandamus* (la orden que un tribunal envía a un funcionario ejecutivo exigiéndole llevar a cabo alguna función de su cargo) a cualquier persona que ejerciera un cargo en el gobierno de los Estados Unidos.

Advertimos que la validez y fuerza vinculatoria de la decisión de inconstitucionalidad de una ley, realizada por la Corte Suprema, se da en función de que la decisión emana del órgano jurisdiccional encargado de interpretar y defender la Constitución federal; es decir, de su guardián constitucional.

Visto el sistema del *Common Law* frente a los sistemas occidentales, encuentra su justificación acertada la afirmación que realiza Castán Tobeñas en relación con que aquel sistema “...no muestra una posición ideológica de concepción de la vida y de la organización social y económica. Es una oposición más bien técnica, de construcción jurídica, de método y de interpretación. El derecho angloamericano tiende, con procedimientos técnicos distintos, a obtener los mismos resultados que los otros derechos occidentales”.<sup>102</sup>

### E. México

Es bien sabido que en nuestro país los indios solicitaban al virrey, por conducto de la autoridad representante del reino español, amparo contra actos que les lesionaran en sus derechos, principalmente sobre las tierras que poseían. Aquí está el origen del amparo en nuestro país. Como se observa, nació primero el amparo agrario antes que fuera aplicable a otras ramas del derecho, como lo demuestra en su obra Lira González.<sup>103</sup> Amparo en materia agraria que actualmente tiene un título especial en la Ley

---

<sup>102</sup> Castán Tobeñas *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, Buenos Aires, Abledo-Perrot, 2000, pp. 96 y 97.

<sup>103</sup> Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 38 y ss.

Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es aquí que las solicitudes de amparo pedidas contra personas —incluso indeterminadas— y por actos probables, empiezan a crear precedentes, lo que sucedió desde 1528 hasta 1800; esto es, durante casi todo el influjo español.

En efecto, si bien el virrey resolvía el asunto exclusivamente con apoyo en los datos del caso concreto, circunscribiendo los actos de protección al solicitante frente a los actos de violación, sin prejuizar o sentar un precedente o disposición aplicable a casos similares, no menos cierto es que las resoluciones que se fueron dando entre las mismas partes, en relación con un mismo derecho ya puesto a consideración del virrey anteriormente, sí obligaban a este último a resolver conforme se había resuelto el anterior asunto, situación que junto con la abundancia de casos similares fue creando en la realidad un antecedente sobre el cual actuaron las autoridades coloniales dando soluciones a los particulares con apoyo en los casos que se les habían presentado antes con aspectos similares.

Ya en el México independiente, la jurisprudencia como sistema de precedentes se introdujo en la Ley de Amparo de 1882, y tuvo su consagración en los artículos 785 a 788 del Código Federal de Procedimientos Civiles de diciembre de 1908 en su regulación del juicio de amparo, y posteriormente se elevó a rango constitucional en las reformas de 1951.

En virtud de que la figura de la jurisprudencia en México se estableció en la institución de amparo, con objeto de tener una mejor precisión del objeto investigado, es menester recordar que el amparo proviene de un vocablo castellano adoptado en México desde la conquista, con las solicitudes de protección (amparo) a los virreyes, surgido en la Constitución de Yucatán, del 31 de marzo de 1841, a creación de Manuel Crescencio García Rejón, cuya elevación a rango nacional fue en el Acta Constitutiva y de Reformas expedida el 18 de mayo de 1847, que introdujo modificaciones a la Constitución de 1824, esto a propuesta de Mariano Otero, quien debido al contexto político en que se encontraba el país estableció la llamada *fórmula Otero*.

Recordemos que en este momento, pese a su reciente independencia, México estaba agotado, pues la experiencia política en esas fechas resultaba atroz: fraude electoral sistemático, numerosos cacicazgos, continua interferencia política del clero, guerras internacionales, cercenamiento de medio territorio, guerra interior con la victoria del Plan de Ayutla, cuartelazos, insurrecciones, golpes de Estado, continuas modificaciones esenciales a la Constitución y cerca de cincuenta gobiernos, fueron el contexto de que se

estableció que las sentencias que se pronunciaran en los juicios de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales que lo solicitaron, sin hacer una declaración general sobre el acto o ley que la motivare. Lo que de suyo consideramos lógico, en el contexto en que se vivía, porque si se hubiera establecido que la decisión en el juicio de amparo tuviera efectos generales, otro órgano de poder hubiera entrado en los conflictos políticos de aquella época, a saber: el Poder Judicial de la Federación, con lo cual, además, se hubiera provocado un desequilibrio entre los poderes de la Unión, que era primordialmente lo que en aquellos tiempos se quería evitar y fortalecer para erigir una nueva nación.

Por su importancia, nos permitimos transcribir una parte del programa emitido por Rejón en 1846, y el artículo 25 del Acta de Reformas a la Constitución de 1824, del 18 de mayo de 1847, creada por Otero, con objeto de establecer el origen de un elemento esencial de la jurisprudencia, cuyo análisis es materia de este trabajo, a saber: de su obligatoriedad relativa únicamente en sede jurisdiccional y no administrativa.

Los artículos 1o. y 3o. del “Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal”, del 29 de diciembre de 1846 establecían:

1o. Que los jueces de primera instancia amparen en el goce de los citados derechos a los que les pidan su protección contra cualquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se sacien sobre los asuntos indicados.

...

3o. Que los fallos de los jueces sobre el amparo de que se trata, sean puntualmente obedecidos y acatados por todos los funcionarios públicos de cualquier clase o condición que sean, pena de privación de empleo y sin perjuicio de las otras que demande en el caso de desobediencia o resistencia a cumplirlo según la Ley lo disponga.<sup>104</sup>

Por su parte, el artículo 25 del Acta de Reformas, del 18 de mayo de 1847, establecía:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo, y Ejecutivo ya sea de la Federación ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que

---

<sup>104</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 79.

verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.<sup>105</sup>

Como es fácil observar, la institución de amparo inicialmente fue creada para que sus resoluciones fueran acatadas por cualquier autoridad, independientemente del nivel de que se trate, lo que a nuestro juicio no sólo implica que todas las autoridades deben acatar el fallo en relación con el individuo que solicita el amparo, sino también que la resolución sea observada por las autoridades en relación con otros asuntos similares, en virtud de que de otro modo, no se explica por qué Otero limitó el alcance de las resoluciones dictadas en amparo, a no ser por la situación política del país y porque la obligatoriedad de las sentencias de amparo instituida por Rejón permitía su aplicación *erga omnes* (ejemplo de que la limitación de los efectos de las sentencias de amparo se debió a cuestiones políticas, es que en los inicios del juicio de amparo, cuando la Suprema Corte declaraba inconstitucional una ley “se formulaba acusación contra los magistrados que formaron la mayoría”).<sup>106</sup>

En la Constitución de 1857 se introdujo definitivamente la institución del juicio de amparo. Los miembros del Congreso, entre los cuales sobresalieron, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y León Guzmán, este último, quien omitió en la minuta final la existencia de un jurado para revisar las sentencias de amparo, establecieron en los artículos 101 y 102 de la Constitución de cinco de febrero del citado año, los lineamientos fundamentales del juicio de amparo, los que esencialmente hoy constituyen los artículos 103 y 107 de la Constitución federal.

En aquella época, en el ámbito constitucional no se hizo alusión alguna a la figura de la jurisprudencia, por lo que al fijar la interpretación adecuada de la Constitución y las leyes se permitió que los criterios jurídicos unificaran el derecho público mediante la solución de casos concretos.

En la ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 y 1861 tampoco se hizo alusión alguna a la figura de la jurisprudencia, de manera que por sus múltiples inconsistencias, “...la imperfecta normatividad adjetiva, la urgente necesidad de unificar los criterios en la interpretación de las normas constitucionales y fijar los alcances del nuevo juicio...”,<sup>107</sup> en 1869 se emitió una segunda Ley de Amparo, en la que con

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>106</sup> Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 605.

<sup>107</sup> Acosta Romero, Miguel y Pérez Fonseca, Alfonso, *op. cit.*, nota 57, p. 27.

respecto a la jurisprudencia se estableció que las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las resoluciones de los juzgados de distrito debían publicarse en los periódicos; de igual forma, se previó que los jueces debían ajustarse a lo dispuesto por la Constitución, las leyes federales emanadas de ésta y los tratados internacionales; es decir, se instituyó la supremacía constitucional como margen interpretativo de los actos sujetos al juicio constitucional.

Bajo la gracia de esta Ley de Amparo, las decisiones federales, aunque no eran jurisprudencia en sentido estricto, daban luz a los casos en que la ley fuera omisa o de dudosa aplicación. Sin embargo, para su integración no existían reglas, y ésta variaba de un tribunal a otro.

Es por ello que en 1882 se publicó una tercera Ley de Amparo, proporcionando un elevado rigor técnico, que todavía subsiste hasta nuestros días, en la que por fin se estableció la jurisprudencia por reiteración, previéndose que se formaría con cinco ejecutorias en el mismo sentido, criterio que debía ser observado por los jueces de amparo, pena de ser castigados con la pérdida del empleo y con prisión de seis meses a tres años, si hubiera obrado dolosamente, y si sólo hubiera sido por falta de instrucción o descuido, quedaría suspendido en sus funciones por un año, según el artículo 70 de la indicada ley.<sup>108</sup>

Por cuanto interesa al tema que se investiga, debe señalarse que el proyecto que dio origen a la Ley de Amparo, de 1882, fue presentado en el Senado de la República por Ezequiel Montes, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1881, quien encargó a Ignacio Luis Vallarta realizar un proyecto de reformas y adiciones a la anterior Ley de Amparo. Este último personaje redactó un proyecto completo, con todos los preceptos que a su juicio debía contener, y así hacer frente a las exigencias de la práctica, quien para asegurar que lo resuelto por la Corte tuviera la firmeza suficiente se exigió que se dictaran en el mismo sentido cinco ejecutorias para que surgiera la jurisprudencia, señalándose en el texto de la iniciativa, que:

Los publicistas han proclamado y la Constitución implícitamente previene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el supremo interprete constitucional. Llevar esa verdad... al terreno de la realidad se os consulta en el proyecto al fijar en él, como criterio de decisión, la jurisprudencia establecida por cinco ejecutorias conformes en los principios que consagran...<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia...*, *cit.*, nota 73, p. 65.

<sup>109</sup> Carbonell, Miguel, "Una aproximación al surgimiento histórico de la jurisprudencia en México", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, t. XLV, núm. 199-200, enero-abril de 1995, pp. 69 y 70.

La jurisprudencia por reiteración no fue obra exclusiva de Vallarta, sino que recogió el pensamiento de Ignacio Mariscal, quien, a su vez, en su obra *Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo*, en 1878, sentó las bases de la jurisprudencia desarrollando el pensamiento de Alexander Hamilton, uno de los autores de *El federalista*.

Puesto que, Hamilton estableció que la uniformidad de la interpretación constitucional debía provenir de ejecutorias precisas de un solo tribunal, que al respetarse a sí mismo no debía contradecir ni variar su opinión, salvo en los casos extremos, en virtud de que si se dejaba en manos de los tribunales de los trece estados la interpretación de la Constitución, se crearía una “hidra gubernamental”,<sup>110</sup> de la que sólo resultarían confusiones y contradicciones.

Mariscal afirmó también que las sentencias debían ser obligatorias para el pueblo, *los departamentos gubernamentales*, y los jueces y magistrados federales y del orden común. Estableció que el amparo debía tener una doble finalidad: primero, resolver la controversia en él planteada y, segundo, sentar precedentes, *los cuales debían tener la misma fuerza de la ley*.<sup>111</sup>

Como se observa, la creación de la jurisprudencia se vislumbró para que fuera una institución encausadora del orden interpretativo constitucional, cuya obligatoriedad no sólo fuera en el ámbito jurisdiccional, sino también en el administrativo, con objeto de que tuviera fuerza de ley.

Al respecto, consideramos oportuno hacer un breve paréntesis y comentar que pese a conocer las ideas de Hamilton y Mariscal, Vallarta defendió a Otero, al seguir conservando el principio de relatividad de las sentencias de amparo y omitiendo las ideas trascendentales de aquéllos, estableciendo reiterativamente en sus votos particulares cuando llegó a ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los jueces no podían hacer extensivo el amparo a los demás casos similares, pues de ser así

...se convertirían en legisladores... lo que no sería pedir amparo, sino solicitar de los jueces la dispensa de ley... las consecuencias de amparo no favorecen más que a los que han litigado... y la prevención legal de ellas nunca puedan alegarse por otros como ejecutorias para dejar de cumplir las leyes... esa pretensión contraría de lleno el texto constitucional, que prohíbe hacer declaraciones generales sobre el acto reclamado... esta Corte nunca podría

<sup>110</sup> Hamilton, Alexander, *et al.*, *op. cit.*, p. 339.

<sup>111</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia...*, *cit.*, nota 73, p. 61.

derogar la ley... ni siquiera dispensar su observancia para lo futuro, a quien ampara sólo contra un acto especial.<sup>112</sup>

Cabe señalar que parte del objetivo de esta investigación es demostrar que la jurisprudencia debe tener la fuerza equiparable a una ley y, por ende, debe ser observada por las autoridades administrativas, tomando en cuenta la conveniencia de que el Poder Judicial de un gobierno tenga la misma extensión que el Poder Legislativo, en virtud de que en México la jurisprudencia es la interpretación del caso conforme el texto constitucional, situación que constituye su complemento.

Mientras tanto, basta reconocer por principio que si bien todavía la relatividad de las sentencias está vigente, situación que se espera superar no por la simple decisión de un asunto, sino por virtud del establecimiento de una jurisprudencia firme emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el ámbito constitucional y por los tribunales colegiados de circuito en el ámbito legal, no menos cierto es que ya está superada la segunda base sobre la cual Vallarta apoyaba sus defensa a la fórmula Otero.

Nos referimos a cuando establecía que ni siquiera el otorgamiento del amparo podría dispensar al particular de observar la ley para lo futuro, porque según su afirmación, el amparo se realizaba contra un solo acto especial. Situación que, como se indica, está superada, porque actualmente es común aceptar que cuando un particular consigue el amparo contra una ley, la justicia de la Unión lo protege en contra de su acto de aplicación presente, y además, por la aplicación de aquélla en el futuro, situación que es continuamente invocada por los quejosos en sus demandas de amparo y concedida por los jueces de la Federación, criterio que está consagrado en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que con el número 92, en la página 122, tomo I, relativo a la materia constitucional, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-2000*, indica:

AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya

---

<sup>112</sup> Vallarta Ogazón, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Oxford, 2002, vol. 4, pp. 268 y 269.



reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.

Ahora bien, volviendo a la evolución de la jurisprudencia en México, por razones principalmente políticas en cuanto a considerar que el Poder Judicial estaba absorbiendo atribuciones que no le corresponden, desapareció la figura de la jurisprudencia, al emitirse el Código de Procedimientos Federales de 1897, hasta que, como hemos citado, en los artículos 785 a 788 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de diciembre de 1908, se

introdujo nuevamente con las bases ya señaladas de su creación por cinco ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciéndose en la exposición de motivos, que:

... sea como quiera, siempre será una fuente útil, tal vez indispensable para la ruta de la inteligencia de la ley, lo que resuelven esas ejecutorias, cuando sus fundamentos estén conformes con la razón.

El derecho es una ciencia que se apoya en la razón, y, por consiguiente, ésta será la que construya el principio fundamental de aquél. De ahí que la jurisprudencia sea uniforme y obedezca a determinadas reglas, de lo contrario, es imposible su existencia y autoridad, como sucede ahora, que donde hallamos una ejecutoria para fundar un derecho, encontramos otra para destruirlo. Es urgente, por lo expuesto, uniformarla de alguna manera.<sup>113</sup>

Como se observa, se establecen las ventajas de la jurisprudencia y la necesidad de su reglamentación; es por ello que desde esta fecha forma parte del derecho positivo en México.

Por su parte, en la Constitución de 1917 no se hizo alusión alguna a la figura de la jurisprudencia. Su incorporación en el amparo sucedió hasta la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución federal, del 18 de octubre de 1919, que sustituyó al Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 en cuanto a la reglamentación del juicio de amparo. Aquella ley, en sus artículos 147, 148 y 149, expresaba:

Artículo 147. La jurisprudencia que se establezca por la Suprema Corte de Justicia en sus ejecutorias de amparo y de súplica, sólo podrá referirse a la Constitución y demás leyes federales.

Artículo 148. Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, votados por mayoría de siete o más de sus miembros constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario.

Artículo 149. La jurisprudencia de la Corte en los juicios de amparo y en los que se susciten sobre aplicación de leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria para los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales.

La misma Suprema Corte respetará sus propias ejecutorias. Podrá, sin embargo, contrariar la jurisprudencia establecida; pero expresando siem-

---

<sup>113</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia...*, *cit.*, nota 73, p. 70.

pre, en este caso, las razones para resolverlo así. Estas razones deberán referirse a las que se tuvieren presentes para establecer la jurisprudencia que se contraría.

Esta nueva disposición era similar a la que sustituía, a excepción de tres diferencias esenciales:

1. El número necesario de votos en el Pleno para la obligatoriedad de la jurisprudencia se reduce de nueve a siete;
2. La jurisprudencia se consideró obligatoria también para las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas, del Distrito Federal y territorios federales, y
3. Sólo era posible sentar jurisprudencia cuando se tratara de ejecutorias derivadas de juicio de amparo o de súplica.

Posteriormente, en 1936, en la Ley de Amparo, se estableció en los artículos 192, 193 y 194 lo siguiente:

Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia en sus ejecutorias de amparo, sólo podrá referirse a la Constitución y demás leyes federales.

Artículo 193. Las ejecutorias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en aquéllas se encuentre en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, y que han sido aprobadas por lo menos por cuatro Ministros.

Las ejecutorias que dicte la Suprema Corte en Acuerdo Pleno, también formarán jurisprudencia cuando se reúnan las condiciones que acaban de indicarse para las que pronuncien las Salas, pero que han sido aprobadas por lo menos por once Ministros.

Artículo 194. La jurisprudencia de la Suprema Corte, en los juicios de amparo y en los que se susciten sobre aplicación de leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria para los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunales de los Estados, Distrito y Territorios Federales y Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Como se observa, en esta nueva Ley de Amparo se incluyó la obligatoriedad de la jurisprudencia para las juntas de conciliación y arbitraje, que son dependientes del Poder Ejecutivo. Esto se debió principalmente al triunfo de la Revolución y en concordancia con los principios sociales que se instituyeron en la Constitución de 1917 a favor de la clase trabajadora, de manera que se les otorgó la seguridad jurídica que impone un sistema

judicial que resuelve en un sentido casos similares, en plena concordancia con el principio de equidad y justicia social.

Por su parte, en 1951, junto con las reformas constitucionales de ese año, se hicieron modificaciones a los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo, distinguiéndose la obligatoriedad de la jurisprudencia del Tribunal en Pleno y de las Salas, como se observa a continuación:

Artículo 193. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno sobre interpretación de la Constitución y leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria tanto para ella como para las Salas que la componen, los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunales de los Estados, Distrito y Territorios Federales y Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las ejecutorias de la Suprema Corte funcionando en Pleno constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otro en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce Ministros.

Artículo 193 BIS. La jurisprudencia que establezcan las Salas de la Suprema Corte de Justicia sobre interpretación de la Constitución, leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria para las mismas Salas y para los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunales de los Estados, Distrito y Territorios Federales y Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En la reforma de 1967, que entró en vigor el 3 de enero de 1968, los artículos citados sufrieron una reforma, al establecerse su obligatoriedad para los órganos inferiores al Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales colegiados de circuito, con la novedad de que para la presente investigación es importante: incluyendo a los tribunales militares y administrativos como órganos jurisdiccionales obligados a acatar la jurisprudencia. Los numerales reformados quedaron así:

Artículo 192. 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 celebrados por el estado mexicano, es obligatoria tanto para ella como para las Salas que lo componen, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados, Distrito y Territorios Federales y Tribunales Administrativos y del Trabajo locales o federales.

Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en

cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce Ministros.

Artículo 193. La jurisprudencia que establezcan las Salas de la Suprema Corte de Justicia sobre interpretación de la Constitución, leyes federales o locales y tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, es obligatoria para las mismas salas y para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito; Juzgados de Distrito; Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados, Distrito y Territorios Federales y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro Ministros.

Artículo 193 bis. La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva, es obligatoria para los mismos tribunales, así como para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del fuero común, Tribunales Administrativos y del Trabajo que funcionan dentro de su jurisdicción territorial.

Las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran.

Aquí se observa claramente que la jurisprudencia ya no sólo emana de la interpretación de la Constitución, las leyes federales y los tratados, como se venía realizando, sino que se amplía hacia las leyes locales, los reglamentos federales y los locales y sobre los asuntos de legalidad competencia de los tribunales colegiados; además, se incluyen en su observancia obligatoria a los tribunales del trabajo y administrativos, los que dependen del Ejecutivo federal, sin que esto se considerara una invasión de esferas, sino antes bien un medio para otorgar seguridad jurídica a los gobernados, alcanzar el objetivo de impartir justicia pronta y expedita y fortalecer la supremacía constitucional del sistema jurídico nacional, como se observa de la exposición de motivos de las reformas de 1968, que en su parte conducente establece:

Se propone, en primer término, que el actual nombre de la ley que se trata de reformar, lleve el más adecuado de Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. Este cambio de denominación responde a las consideraciones expuestas en el dictamen de las Comisiones respectivas de la H. Cámara de Diputados, aprobado en su sesión del día 14 de diciembre de 1966 y que, fueron aceptadas por las Comisiones Dictaminadoras del H.

Senado de la República y aprobadas en su sesión del día 16 del citado mes de diciembre.

Las reformas que se proponen a los artículos 19 en su parte final, 44, 45, 65, 73 fracción XII, párrafo final, 74 fracción V, 84, 85 fracción III, 88 párrafo lo., 92, último párrafo, 105 párrafo final, 108, 114 fracciones II y III, 158, 159 proemio y fracción XI, 160 fracción XVII, 161 fracciones I y II, 163, 164, 165, 166 fracción VIII, 167, 170, 185 párrafo tercero, 192, 193, 193 bis, 194, 195, 195 bis, 196 y 197 y la derogación de los artículos 158 bis y 162, persiguen la finalidad de lograr procedimientos más breves y sencillos en la tramitación de los juicios de amparo y de ese modo, hacer efectiva la meta de una justicia pronta y expedita en la jurisdicción federal, en su función máxima de lograr que por encima de leyes o de actos inconstitucionales de autoridad, prevalezca el principio de la supremacía de las normas jurídicas fundamentales y la efectividad del goce y disfrute de las garantías individuales.

Actualmente los numerales a que nos hemos venido refiriendo establecen:

Artículo 192. 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 sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara 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.

Artículo 193. 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 del 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.

Artículo 194. La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro, si es de una Sala,

y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación.

Artículo 197. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los Ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

El Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de tres meses, y deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los Ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los Magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

Artículo 197-A. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten 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 los magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

La Suprema Corte deberá dictar la resolución dentro del término de tres meses y ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

Es debido a las reformas de 1994 cuando se redujo el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiuno a once, volviendo así al número de integrantes originales, en el que se estableció que las ejecutorias que forman la jurisprudencia deben ser aprobadas por lo menos por ocho ministros si se trata de asuntos del Pleno o de cuatro tratándose de las Salas.

Como se observa, actualmente su obligatoriedad está referida a todos los órganos encargados de resolver asuntos litigiosos, en cualquier rama del derecho, ya sea en el ámbito federal o local; sin embargo, pese a que su establecimiento permite conocer la interpretación que le están dando los tribunales de superior jerarquía a las normas de un sistema jurídico, de manera que tanto los particulares como las autoridades administrativas tienen conocimiento de la existencia de criterios interpretativos obligatorios que deberán ser aplicados al momento de resolver una controversia, todavía no se establece formalmente la obligatoriedad para estas últimas.

Al respecto, debe apuntarse que en dos mil uno, una comisión integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encargó de realizar foros jurídicos en torno a la reforma de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concluyendo con un proyecto de ley muy ambicioso recogido por el Pleno del máximo tribunal de país, el que fue presentado al Congreso de la Unión y recogido por una comisión de senadores. Actualmente está durmiendo el sueño de los justos en dicho órgano de poder.

En el citado proyecto, entre otras cosas, establece en sus artículos 213, 214, 215, 220, 221, 222 y 226 lo siguiente:

Artículo 213. La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

Artículo 214. La jurisprudencia por reiteración se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en salas, o por los Tribunales Colegiados e Circuito de Amparo.

La jurisprudencia por contradicción se establece por el pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Artículo 215. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de las que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, así como para toda autoridad administrativa.

La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 220. La jurisprudencia por reiteración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones. Tratándose de la constitucionalidad de leyes o de interpretación conforme se requerirá el voto aprobatorio de por lo menos ocho Ministros.

Artículo 221. La jurisprudencia por reiteración de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones.

Artículo 222. Para el establecimiento de la jurisprudencia por los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo deben observarse los requisitos señalados en este capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.

Artículo 226. La jurisprudencia se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio cuando se pronuncie sentencia en contrario. En estos casos, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las que se referirán a las consideraciones que se tuvieron para establecer la jurisprudencia relativa.

Como se observa, entre los cambios sobresalientes que se pretenden, están los de disminuir a tres, en vez de cinco, el número de ejecutorias para formar la jurisprudencia, las que deben resolverse en sesiones diferentes y, además, que sea obligatoria para toda autoridad administrativa, lo que se repite, la propuesta al momento en que esto se escribe todavía está en el Congreso de la Unión en la comisión respectiva de la Cámara de Senadores para su análisis, discusión y dictamen.

Por su parte, en la Constitución federal, como se indicó al inicio del presente inciso, la figura de la jurisprudencia se elevó a rango constitucional el 19 de febrero de 1951, durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés. El rezago de la Corte obligó a estas reformas creando a los tribunales colegia-

dos de circuito en materia de amparo quienes inicialmente conocían de infracciones procesales, mientras que la Corte resolvía los asuntos en el fondo.

En ese entonces, el artículo 107, fracción XIII, de la ley fundamental, señalaba:

Artículo 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 con las bases siguientes:

...

XIII. La ley determinará los términos y casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación.

Si los Tribunales Colegiados de Circuito sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República o aquéllos tribunales, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cuál es la tesis que debe prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de estas Salas o el Procurador General de la República podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, quien decidirá, funcionando en Pleno, qué tesis debe observarse Tanto en este caso como en el previsto en el párrafo anterior, la resolución que se dicte será sólo para el efecto de la fijación de la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio en que fueron pronunciadas.

...

De la lectura de la exposición de motivos de la indicada reforma se advierte que las finalidades buscadas por el Constituyente fueron las siguientes:

Incluir la institución de la jurisprudencia en la norma fundamental para conferirle obligatoriedad, por ser fuente el derecho, de un modo similar a la ley.

Que la jurisprudencia debía ser acatada: "...tanto por la Suprema Corte de Justicia, como por las Salas de ésta y los otros tribunales de aquel poder", en clara referencia a los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial de la Federación.

La remisión a la ley ordinaria para determinar los términos y casos en que fuera obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos de su modificación.

Posteriormente, en la reforma de 1967 se trasladó la figura de la jurisprudencia del artículo 107 al 94 de la Constitución, según la exposición de motivos correspondiente, porque

La disposición contenida en el primer párrafo de la fracción XII del artículo 107, según la cual la ley determinará los casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial Federal, así como los requisitos para su modificación, se ha considerado que debe pasar al artículo 94, que es de carácter general, y no mantenerse en el 107 que de manera especial consigna las bases que rigen el procedimiento del juicio de amparo, porque la jurisprudencia de dichos tribunales puede constituirse en procedimientos distintos de ese juicio que son también de su competencia.

Esta reforma fue trascendente, porque amplió la obligatoriedad de la jurisprudencia a todos los asuntos de competencia de los tribunales federales, y no exclusivamente a los juicios de amparo; además, porque el artículo 94 permitió la interpretación jurisprudencial de leyes y reglamentos locales, interrumpiendo así la tradición de que la jurisprudencia federal sólo podía versar sobre la interpretación de la Constitución y leyes federales. El referido artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó como ahora se lee:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

...

Como se observa, el sistema de precedentes vía la instauración de la jurisprudencia se instituyó esencialmente para otorgar seguridad jurídica al particular en relación con la solución de un problema similar resuelto con anterioridad.

Con base en la evolución que ha tenido la jurisprudencia desde la época clásica hasta como la entendemos actualmente en el sistema jurídico mexicano, consideramos contrariamente a lo sostenido por Fix-Zamudio, cuan-

do sostiene que "...esta institución es original del derecho mexicano..."<sup>114</sup> que el empleo de dicha figura en el contexto actual de este país recoge principios de otros sistemas de derecho, tomando del sistema romano-teutón la facultad de interpretación de la ley formalmente escrita y del sistema anglosajón el establecimiento de decisiones previas que deben ser observadas en la resolución de posteriores casos similares, de manera que no es una copia del sistema anglosajón ni del romano-teutón, sino más bien el resultado de un acoplamiento de diversas corrientes a las necesidades que durante el paso del tiempo la sociedad mexicana ha requerido, y que han sido adoptadas por el legislador. Coincidimos en este aspecto con la opinión de Emmanuel Rosales, cuando afirma que

...no se estima que los orígenes (de la jurisprudencia) sean de una tradición puramente latina o angloamericana, sino más bien una combinación de ambas en los términos descritos: la preconcepción del derecho con anterioridad a la controversia a resolver y la tradición del derecho escrito (derecho romano), por un lado, y la eficacia de los precedentes judiciales como origen de un derecho material (derecho angloamericano), por otro.<sup>115</sup>

Así, junto con la figura del amparo, juicio tomado como referente en otros países, es conveniente ahora que la jurisprudencia como se entiende en este sistema, produzca un salto en la evolución del derecho mexicano que haga volver los ojos de los sistemas jurídicos extranjeros y comprueben, con mucho agrado, entre otros beneficios, que los criterios generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los tribunales colegiados de circuito, órganos encargados de guardar la constitucionalidad y la legalidad, respectivamente, de los actos emitidos en el ámbito administrativo, no sólo se aplican hasta que el gobernado acude a ellos a solicitar justicia, sino que desempeñan un papel social fundamental en beneficio de la colectividad desde el primer contacto que tenga el particular con la autoridad administrativa, de manera que sepa que está frente a un acto que, de inicio, no es flagrantemente ilegal, sino acorde con la interpretación que de alguna figura jurídica ha realizado el Poder Judicial de la Federación, en pleno respeto de sus garantías de seguridad jurídica previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>114</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 75.

<sup>115</sup> Rosales Guerrero, Emmanuel Guadalupe, *Estudio sistemático de la jurisprudencia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 34.

### III. SITUACIÓN ACTUAL

Antes de abordar la situación actual de la jurisprudencia, debemos diferenciarla de la tesis, pues el conjunto de ésta, en el número que establece la ley, conformará una jurisprudencia.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el punto 1 del título segundo del Acuerdo 5/2003, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, del 25 de marzo de 2003, establece lo que se debe entender por tesis, señalando que "...es la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto". En consecuencia, la tesis no es un extracto, una síntesis o un resumen de la resolución.

De conformidad con el acuerdo señalado, la tesis se compone de rubro, texto y precedente.

El rubro es el enunciado gramatical que identifica el criterio interpretativo plasmado en la tesis. Tiene por objeto reflejar con toda concisión, congruencia y claridad la esencia del criterio, facilitar su localización y proporcionar una idea cierta del criterio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuatro principios básicos para la elaboración de los rubros de las tesis: *a)* concisión, en el sentido de que con la brevedad y economía de medios se exprese un concepto con exactitud para que en pocas palabras se plasme el contenido fundamental de la tesis; *b)* congruencia con el contenido de la tesis, para evitar que el texto de ella plantee un criterio interpretativo y el rubro haga referencia a otro diverso; *c)* claridad, en el sentido de que comprenda todos los elementos necesarios para reflejar el contenido de la tesis; *d)* facilidad de localización, por lo que deberá comenzar la enunciación con el elemento que refleje de manera clara y terminante el concepto, figura o institución materia de la interpretación.

Debido a la experiencia que nos da la práctica, nosotros añadimos un principio más: *e)* que esté elaborada en sentido positivo y no en sentido negativo, en virtud de que de esta manera se promueve la evolución de la hermenéutica jurídica en posteriores interpretaciones y no se dan elucidaciones que impiden su desarrollo.

Asimismo, el Acuerdo General 5/2003 establece reglas para la elaboración de los rubros: 1) evitar al principio del rubro: artículos, pronombres, adverbios, conjunciones, fechas, preceptos legales, o cualquier otro tipo de

vocablo que no remita de manera inmediata y directa al concepto, figura o institución materia de la tesis; 2) no utilizar al final del rubro: artículos, preposiciones o pronombres que remitan al inicio de un término o frase intermedios; 3) no utilizar artículos, preposiciones o pronombres que remitan varias veces al inicio del rubro; 4) evitar que el rubro sea redundante; esto es, que los conceptos se repitan innecesariamente o se utilicen en exceso, y 5) evitar que por omisión de una palabra o frase se cree confusión o no se entienda el rubro.

El texto es el segundo elemento conformador de la tesis. Las reglas a observar son las siguientes: 1) deberá derivarse en su integridad de la parte considerativa fundamental de la resolución correspondiente y no contener aspectos que, aún cuando se hayan tenido en cuenta en la discusión del asunto, no formen parte de aquélla (se entenderá por parte considerativa fundamental la concerniente al planteamiento del problema o problemas tratados y las razones de su solución); 2) tratándose de jurisprudencia por reiteración, el criterio de interpretación debe contenerse en las consideraciones que se realicen en las cinco ejecutorias que la constituyan; 3) se redactará con claridad, de modo que pueda ser entendido cabalmente sin recurrir a la resolución correspondiente, y no deberá formularse con la sola transcripción de una parte de esta o de un precepto legal; 4) deberá contener un solo criterio de interpretación (cuando en una misma resolución se contengan varias interpretaciones, deberá elaborarse una tesis para cada criterio); 5) deberá reflejar un criterio novedoso, y su contenido no debe ser obvio ni reiterativo; 6) no deberán contenerse criterios contradictorios en la misma tesis; 7) no contendrá datos concretos (nombres de personas, cantidades, objetos, etcétera) de carácter eventual, particular o contingente, sino exclusivamente los de naturaleza general y abstracta, finalmente, 8) si en la tesis se hace referencia a algún precepto que al momento de la emisión del criterio esté superado, se precisará su vigencia (esta regla aplica igual para el rubro).

El último elemento integrador de la tesis es el precedente, que es la información por medio de la cual se puede identificar la resolución que dio origen a la tesis. Se forma con los datos de identificación de la ejecutoria, señalándose en su orden y, en su caso, el tipo de asunto, el número del expediente, el nombre del promovente del juicio, la fecha de resolución, la votación, el ponente y el secretario.

Como podemos observar, al plasmar en una tesis el criterio jurídico utilizado para resolver un asunto particular se le otorga un efecto perenne a dicho criterio, que puede ser utilizado para resolver casos futuros con una problemática similar.

En otras palabras, el asunto concreto sólo les interesa a las partes que en él intervienen, pero el criterio que ahí se establece, y que forma un precedente, subsiste a la solución del asunto, de manera tal que se convierte en una importante ayuda para casos posteriores, y por ello en cada asunto debe encontrarse la mejor solución para la problemática presentada, no individual, sino general y abstracta, porque la justicia, si bien se aplica en casos particulares, no debe tasarse en función de éstos, sino de un interés general que beneficie a la colectividad y sirva para no crear diferencias en la impartición de justicia en casos similares.

Una vez precisado qué es una tesis, abordaremos lo que constituye una jurisprudencia.

El vocablo “jurisprudencia” se fijó constitucionalmente en el artículo 107 de la ley fundamental, en 1950, por lo que sólo se podía formar ésta en juicios de amparo, al estar incluida la figura en el numeral que regula ese juicio. Sin embargo, en la actualidad la jurisprudencia encuentra su fundamento en el artículo 94 de la Constitución federal, que se refiere al establecimiento del Poder Judicial de la Federación.

La reforma que reubicó constitucionalmente a la figura de la jurisprudencia sucedió en 1967. Este traslado fue con objeto directo de que la jurisprudencia no sólo emanara de la solución de juicios de amparo, sino de todos los procedimientos que fueran del conocimiento de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior se desprende de la exposición de motivos que se leyó en la Cámara de Senadores el 19 de noviembre de 1965, que dice:

La disposición contenida en el primer párrafo de la fracción XIII del artículo 107, según la cual la ley determinará los casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial Federal, así como los requisitos para su modificación, se ha considerado que debe pasar al artículo 94, que es de carácter general, y no mantenerse en el 107 que de manera especial consigna, las bases que rigen el procedimiento del juicio de amparo, porque la jurisprudencia de los dichos tribunales puede constituirse en procedimientos distintos de ese juicio y que son también de su competencia.<sup>116</sup>

Así, en el referido artículo 94 constitucional se lee:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

---

<sup>116</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLVI Legislatura, 19 de noviembre de 1965, t. I, núm. 21, p. 8.

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

...

Del análisis de la disposición citada se desprende que se prevé una delegación de facultades hacia el legislador para que establezca los términos en que será obligatoria la jurisprudencia, de lo que se deduce que cualquier limitación o ampliación en su ámbito de validez, así como en los requisitos para su interrupción y modificación, las podrá realizar el legislador ordinario sin necesidad de realizar una reforma constitucional.

Esta delegación constitucional tiene sentido en la medida en que una Constitución federal, esencialmente, establece y limita los derechos fundamentales de la comunidad; asimismo, crea y organiza a los poderes públicos supremos dotándolos de competencia; es decir, se constituye de una parte dogmática y de otra orgánica, en las que se establecen cuestiones básicas, no accesorias. Por ello, para lograr el objetivo establecido en la presente investigación no pugnamos por una reforma constitucional, sino que basta con una reforma legal para hacer que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito sea obligatoria para las autoridades administrativas, e inclusive, nos atrevemos a señalar que ni siquiera es necesaria una reforma legal para lograr el objetivo propuesto (lo que se pretenderá comprobar al finalizar este trabajo). Lo anterior, en virtud de que la propia autopoiesis<sup>117</sup> de la jurisprudencia permite alcanzar la indicada meta.

De igual forma, el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución federal, hace referencia a la jurisprudencia:

Artículo 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:

...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la

---

<sup>117</sup> Concepto derivado de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, que implica autoorganización, y que mediante la autorreferencia se trabaja y se reproduce permanentemente el derecho.



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 debe prevalecer como jurisprudencia.

(Reformado, D.O.F. 25 de octubre de 1967)

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 tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

(Reformado, D.O.F. 25 de octubre de 1967)

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 hubiese ocurrido la contradicción;

...

El numeral que antecede prevé la solución cuando existan tesis contradictorias, ya sea que las tesis provengan de los tribunales colegiados de circuito o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta última será la que decida la contradicción, por conducto de alguna de sus Salas o funcionando en Pleno, según corresponda, de acuerdo con el Acuerdo General 5/2001, del veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los tribunales colegiados de circuito.

De conformidad con el Acuerdo General indicado, la Primera Sala de la suprema Corte conocerá de las materias penal y civil, mientras que la Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo. Por su parte, el Pleno del más alto tribunal del país conocerá de los asuntos de contradicción de tesis que se refieran a la materia común y las que se produzcan entre las Salas de la propia Corte y entre ésta y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cabe destacar que la resolución que decida la denuncia de contradicción no afectará las situaciones concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios de los que derivaron los criterios contradictorios, situación que tiene su razón de ser en una máxima de seguridad jurídica, que tiene que ver con la cosa juzgada, pues de otra manera la denuncia de contradicción de

tesis, en vez de ser un mecanismo que otorgue seguridad jurídica en relación con el criterio que debe aplicarse, se convertiría en una instancia más, lo cual estaría en contravención con el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La solución de una denuncia de contradicción de tesis da origen a una jurisprudencia; es la llamada jurisprudencia por unificación.

Por su parte, la jurisprudencia por reiteración está prevista en la Ley de Amparo, en sus artículos 192, 193 y 195, los que señalan:

Artículo 192. 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 sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara 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.

Artículo 193. 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 del 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.

Artículo 195. En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

I. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;

II. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;

III. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y

IV. Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.

De los numerales citados se deduce que las resoluciones que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o los tribunales colegiados de circuito, constituirán jurisprudencia, siempre que el mismo criterio se sustente en cinco ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario y que dicha resolución haya sido aprobada por lo menos por ocho ministros, si se trata de sentencias del Pleno, por cuatro, si se trata de resoluciones de alguna de las Salas, o por unanimidad de votos, en el caso de los tribunales colegiados de circuito.

Los órganos jurisdiccionales citados en el párrafo que precede, al aprobar un asunto del que decidan establecer un criterio susceptible de integrar jurisprudencia, deberán precisar su rubro, texto y el precedente respectivo, de acuerdo con los lineamientos del Acuerdo 5/2003, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, del 25 de marzo de 2003. El criterio susceptible de integrar tesis y, en su caso, la jurisprudencia integrada, deberán publicarse en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Finalmente, de los numerales antes transcritos se deduce que el legislador ordinario, en uso de su facultad delegada, establece el ámbito de obligatoriedad de la jurisprudencia integrada.

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, obligatoria para éstas, si es emitida por el Pleno y, además, para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común en los estados y del Distrito Federal, y para los tribunales administrativos y del trabajo, federales y locales.

Por su parte, la jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito será obligatoria para las mismas autoridades señaladas anterior-

mente, excepto, por cuestiones de índole jerárquica, para otros tribunales colegiados de circuito y para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez precisado lo que es una tesis y una jurisprudencia, continuaremos con su estudio en su situación actual, conстриñéndonos, por cuestiones de espacio y coherencia con el objeto de este trabajo, a la establecida por los tribunales colegiados de circuito y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sin antes señalar lo que al respecto establece el maestro García Máynez "...las tesis jurisprudenciales tienen la misma fuerza normativa de un texto legal".<sup>118</sup> La frase anterior es tomada de M. Djuvara, en cuanto señala que "cuando una decisión jurisprudencial es declarada formalmente obligatoria para las decisiones futuras, desempeña exactamente el mismo papel que la ley".<sup>119</sup>

### 1. *Órganos facultados para crear jurisprudencia*

El sistema positivo mexicano ha permitido que diversos órganos jurisdiccionales tengan facultades para establecer jurisprudencia, como vemos a continuación.

#### *A. Dentro del Poder Judicial de la Federación*

Como hemos observado anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del Pleno y de sus Salas y, además, los tribunales colegiados de circuito, de conformidad con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, están facultados para crear jurisprudencia.

Las jurisprudencias deben publicarse en el *Semanario Judicial de la Federación*, creado desde 1870 por decreto de don Benito Juárez, el que está dividido por épocas, según los cambios históricos del país. La primera época comprende sentencias pronunciadas de enero de 1871 a diciembre de 1874; la segunda, de enero de 1881 a diciembre de 1889; la tercera, de enero de 1890 a diciembre de 1897; la cuarta época, de 1898 a 1910. Como todas estas integraciones se hicieron con apoyo en la Constitución de 1857, los criterios ahí establecidos son inaplicables actualmente; es por ello que se le denomina "jurisprudencia histórica". La quinta época se inició, el primero de junio de 1917. La sexta se inició el primero de julio de 1957. La séptima, en 1969. La octava inició el quince de enero de 1988 y, finalmente, la no-

---

<sup>118</sup> García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 69.

<sup>119</sup> *Idem.*

vena época que inicia en 1994, con motivo de los cambios constitucionales en el Poder Judicial de la Federación, que de veintiún ministros se reduce a once el número de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eliminándose, por tanto, la tercera Sala y la Auxiliar, quedando como actualmente está integrado el máximo tribunal del país: por dos Salas, la primera que conoce de las materias civil y penal, y la segunda, que conoce de las materias administrativa y del trabajo.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, tratándose de controversias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre dos poderes de un mismo estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre constitucionalidad de disposiciones generales, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales (*erga omnes*) cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. Asimismo, las resoluciones emitidas en acciones de inconstitucionalidad podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre y cuando sean aprobadas por la citada mayoría calificada.

De conformidad con el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos serán obligatorias para las Salas, los tribunales unitarios, y los colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido expresamente que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias en controversias constitucionales constituyen jurisprudencia, realizando una interpretación armónica de lo establecido en los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que señalan, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 177. La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido.

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Los criterios en los que se aceptó que los considerandos de las controversias constitucionales, aprobadas por lo menos con ocho votos de los señores ministros, constituyen jurisprudencia, son los que a continuación se transcriben:

JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno.

(No. Registro: 181,938. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XIX, Marzo de 2004. Tesis: 1a./J. 2/2004. Página: 130).

JURISPRUDENCIA. AL TENER ESE CARÁCTER LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, SU APLICACIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P./J. 145/2000 que la aplicación de la jurisprudencia no viola la garantía de irretroactividad de la ley porque no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de la ley, sino que se trata de la interpretación que de ella hacen los tribunales federales, sin que constituya una norma jurídica nueva equiparable a la ley con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción. Asimismo, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó en la tesis 1a./J. 2/2004 que las consideraciones que sustentan los puntos resolutivos en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, tienen la misma naturaleza jurídica de la jurisprudencia y, en esa medida, es obligatorio acatar el contenido de dichas consideraciones. En esa tesitura, el hecho de que en los resolutivos de una acción de inconstitucionalidad se haya declarado la invalidez de la disposición impugnada, y que dicha declaratoria tenga efectos generales, no significa que las consideraciones que la sustentan se equiparen a una norma legal, en virtud de que si bien es jurídicamente factible resolver con base en las razones y fundamentos expresados al fallar la referida acción de inconstitucionalidad, ya que aquéllas se equiparan a la jurisprudencia, su aplicación no vulnera el principio de irretroactividad y, por ende, no existe impedimento jurídico alguno para resolver con base en el criterio y consideraciones expresados al fallar una acción de inconstitucionalidad o una controversia constitucional, aun cuando la disposición impugnada se haya aplicado con anterioridad a que éstas hayan sido resueltas.

(No. Registro: 181,536. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XIX, mayo de 2004. Tesis: 1a. LI/2004. Página: 513).

Como se advierte de este último criterio, la Primera Sala del más alto tribunal estimó que el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una especie del género de la jurisprudencia, por lo que las reglas de la jurisprudencia en general pueden ser aplicadas a las consideraciones que sustenten los puntos decisivos de las controversias constitucionales, siempre que sean aprobadas por cuando menos ocho de los señores ministros, por lo que como se concluye del criterio anterior, se

hizo extensiva la regla jurisprudencial de inaplicabilidad de las reglas de la retroactividad de leyes, a las razones que fundan las sentencias de las controversias constitucionales.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, igualmente, ha reconocido que los considerandos que sostengan las resoluciones de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por mayoría calificada, se entienden como jurisprudencia, según se advierte del siguiente criterio:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA. La circunstancia de que no se haya publicado tesis de jurisprudencia relativa a una acción de inconstitucionalidad en cuya resolución se declaró la invalidez de alguna norma general, no es óbice para que los Tribunales Colegiados de Circuito apliquen el criterio sostenido en ella, pues de conformidad con el artículo 43, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, son de observancia obligatoria y conforme al artículo 44 de la ley citada, la resolución se inserta de manera íntegra en el Diario Oficial de la Federación así como en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado. Además, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas en esos términos, se entienden comprendidas en el supuesto a que se refiere el punto quinto, fracción I, inciso D), del Acuerdo General Plenario 5/2001, que establece: “QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando: ... D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.

(No. Registro: 174,314. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXIV, septiembre de 2006. Tesis: 2a./J. 116/2006. Página: 213).



Finalmente, cabe señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el artículo 186, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competente para establecer jurisprudencias, las que pueden provenir de su Sala Superior o de sus salas regionales.

### *B. Fuera del Poder Judicial de la Federación*

Simplemente por no dejar pasar inadvertido que diversos tribunales fuera del Poder Judicial de la Federación pueden establecer jurisprudencia, hacemos referencia a ellos.

Fuera del Poder Judicial de la Federación se permite fijar jurisprudencia obligatoria para los propios órganos jurisdiccionales, a los siguientes:

- Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por conducto de su Sala Superior o de sus secciones, de conformidad con los artículos 75 a 79 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Al Tribunal Superior Agrario, de conformidad con el artículo 9, fracción V, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la que es obligatoria para los tribunales unitarios agrarios.
- Al Tribunal Electoral del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 271 del Código Electoral del Distrito Federal.
- Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por conducto de su Sala Superior, la que es obligatoria para las demás Salas de dicho tribunal, de conformidad con los artículos 89 a 94 de la ley que rige el mencionado órgano jurisdiccional.
- Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por conducto de su Pleno, conforme lo dispone el artículo 32, fracción III, de la Ley Orgánica del citado tribunal.

La razón por la cual no incluimos a la jurisprudencia emanada de los órganos jurisdiccionales anteriores para que sea obligatoria hacia las autoridades administrativas es porque sus decisiones no gozan de suficiente fuerza vinculante. No nos referimos a la eficacia material de sus decisiones, sino a la validez formal y esencial de sus decisiones.

Nos explicamos: decir que una norma es válida es señalar que presuponemos su existencia o presuponemos que tiene fuerza vinculante para aquellas cuyas conductas regula.

Según la teoría de Kelsen, reflejada en sus libros *La teoría pura del derecho* y *La teoría general del derecho y del Estado*, la validez de las normas jurídicas deriva de la validez de una norma superior que autoriza su dictado o declara obligatorio su cumplimiento.

En relación con la justificación de la norma fundante, Kelsen admitió que sólo era una creación con fines lingüísticos, sin bases materiales, sino antes bien ideológicos, porque la validez de la norma fundante no proviene de otra norma superior, sino de ella misma; es decir, es una creación humana, en un tiempo y circunstancias determinadas, de la cual derivará, posteriormente, el régimen jurídico de un país.

En este sentido, advertimos que la validez del derecho o su justificabilidad es de carácter moral.

Por otra parte, el análisis por diversos pensadores de la validez del derecho nos ha llevado a la figura de la autorreferencia, es decir, que no es necesario trascender el sistema jurídico para predicar la validez de las normas primitivas del sistema, sino que el dictado y la derogación de esas normas primitivas puede estar autorizado por ellas mismas a través de la autorreferencia (como sucede con la disposición constitucional que prevé cómo se puede reformar la propia Constitución federal).

Con base en las anteriores ideas, afirmamos que la fuerza vinculante o validez de la jurisprudencia se da en función del tipo de análisis que realiza el órgano jurisdiccional al establecer su criterio.

En este sentido, los tribunales anteriormente mencionados solamente tienen facultades para resolver sobre cuestiones de legalidad, de manera que sus decisiones están en función de un análisis secundario de la Constitución federal; por tanto, sus criterios no tienen un grado de validez de índole primaria.

Lo anterior es así, porque los tribunales ordinarios no cuentan con facultades para analizar cuestiones de constitucionalidad, pues esto está reservado a los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, resultan ilustrativos los siguientes criterios:

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO DEBE APLICARLA PARA RESOLVER SOBRE LA LEGALIDAD DE UN ACTO FUNDADO EN UNA DISPOSICIÓN DIVERSA A LA DECLARADA INCONSTITUCIONAL, AUN CUANDO REITERE SU CONTENIDO. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de un precepto declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre la legalidad de un acto fundado en una diversa

disposición a la que se declaró inconstitucional, con independencia de que aquélla sólo haya reiterado el contenido de esta última, ya que se trata de un nuevo acto legislativo no examinado por el Alto Tribunal, pues aceptar lo contrario, llevaría a que los tribunales ordinarios determinen, sin facultades para ello, que otra ley tiene los mismos vicios reconocidos explícitamente en la declarada inconstitucional por jurisprudencia, lo que contraviene el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes reservado a los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación y a la determinación última del Máximo Órgano jurisdiccional. Además, la aplicación analógica del criterio contenido en una tesis de jurisprudencia que hubiera determinado la inconstitucionalidad de cierta norma, ya no es lo que el propio Alto Tribunal ha definido como una cuestión en la que los tribunales administrativos se limitan a realizar un estudio de legalidad, relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si un precepto no ha sido declarado específica y concretamente inconstitucional por aquella jurisprudencia, el análisis de otro precepto, aunque sea semejante, sólo lo pueden hacer los tribunales de control constitucional.

(Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXI, mayo de 2005, Tesis: 2a./J. 54/2005, página: 481.)

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los Jueces de cada Estado se arregarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

(Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: X, agosto de 1999, Tesis: P./J. 74/99, página: 5.)

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA. Conforme a la tesis jurisprudencial P./J. 74/99, emitida por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 5, con el rubro: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”, el control de la constitucionalidad directa de lo dispuesto en una regla general administrativa, en tanto implica verificar si lo previsto en ésta se apega a lo establecido en un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una facultad que se encuentra reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para pronunciarse respecto del planteamiento relativo a que lo previsto en una disposición de esa naturaleza vulnera las garantías de seguridad jurídica o de audiencia, o bien, el principio de legalidad tributaria.

(Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XX, septiembre de 2004, Tesis: 2a./J. 109/2004, página: 219)

TRIBUNAL FISCAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y ACTOS DE AUTORIDAD. El Tribunal Fiscal debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen, o bien a reconocer la validez de tales actos o procedimientos, porque no hay norma legal de la que aparezca que está investido de la facultad de examinar y decidir en cada caso, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas exclusivamente a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

(Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tercera Parte, VIII, página: 70.)

TRIBUNAL FISCAL, NO TIENE FACULTADES PARA DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY O ACTO DE AUTORIDAD. La actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación, que es un órgano delegado del Poder Ejecutivo Federal, debe limitarse a declarar: bien la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen, o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos; pero no hay norma legal de la que aparezca que dicho Tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir en cada caso, sobre

la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas exclusivamente a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

(Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CVI, página: 1181.)

De los criterios anteriores se advierte que el análisis de cuestiones de constitucionalidad está reservado por la norma fundamental a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, a saber: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, a los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de circuito y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De los órganos jurisdiccionales acabados de indicar, solamente tres son los que pueden constituir jurisprudencia: el más alto tribunal del país, los tribunales colegiados de circuito y el Tribunal Electoral.

Ahora bien, en virtud de que el presente trabajo se centra en los actos administrativos, resulta ocioso abordar cuestiones de índole electoral que por su propia naturaleza merecen un tratamiento especial; por tanto, nos referiremos solamente a la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito.

En este sentido, si los órganos judiciales señalados en el párrafo que precede son los que de manera exclusiva tienen entre sus facultades interpretar los actos y normas generales cuestionados a la luz de la Constitución federal, luego, sus criterios tienen una fuerza vinculante de índole primaria, al provenir de un análisis directamente relacionado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al estar apoyados, además, en reglas de índole moral, que el propio pacto federal establece.

Ciertamente, la norma fundamental prevé los lineamientos bajo los cuales el Poder Judicial de la Federación debe realizar el análisis de los asuntos que se someten a su consideración. Al efecto, el séptimo párrafo de su artículo 100 señala:

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

...

La ley establecerá las bases para la formalización y actualización de los funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se

regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

...

Por su parte, los funcionarios que integran la carrera judicial son los que prevé el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que indica:

La carrera judicial está integrada por las siguientes categorías:

- I. Magistrados de circuito;
- II. Juez de Distrito;
- III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia;
- V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- VI. Secretario de Acuerdos de Sala;
- VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- VIII. Secretario de Tribunal de Circuito;
- IX. Secretario de Juzgado de Distrito;
- X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

De los numerales acabados de transcribir se deduce que por disposición constitucional los funcionarios que integran la carrera judicial deben conducirse en el desempeño de su trabajo bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Cabe destacar que si bien los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentran dentro de alguna de las categorías del Poder Judicial de la Federación, no por ello se encuentran exentos de realizar su función bajo los principios antes anotados, pues sus secretarios de estudio y cuenta sí deben hacerlo, y sería una incongruencia que ellos no. Además, los ministros del alto tribunal son funcionarios del Poder Judicial de la Federación, por lo que de acuerdo con los artículos 108 y 113 de la Constitución federal, tienen que realizar sus funciones observando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los que se identifican intrínsecamente con los principios anteriormente señalados.

En este sentido, los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia se encuentran desarrollados en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, aprobado por los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en agosto de 2004, y se refieren a lo siguiente:

1) *Excelencia*. El juzgador se perfecciona cada día para desarrollar, entre otras, las siguientes virtudes judiciales: a) *Humanismo*. En cada momento de su quehacer está consciente de que las leyes se hicieron para servir al hombre, de modo tal que la persona constituye el motivo primordial de sus afanes; b) *Justicia*. En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido; c) *Prudencia*. En su trabajo jurisdiccional y en las relaciones con sus colaboradores, recoge la información a su alcance con criterios rectos y objetivos; consulta detenidamente las normas del caso, pondera las consecuencias favorables y desfavorables que puedan producirse por su decisión, y luego toma ésta y actúa conforme a lo decidido; d) *Responsabilidad*. Asume plenamente las consecuencias de sus actos, resultado de las decisiones que tome, procurando que sus subordinados hagan lo mismo; e) *Fortaleza*. En situaciones adversas, resiste las influencias nocivas, soporta las molestias y se entrega con valentía para vencer las dificultades y cumplir con su función jurisdiccional; f) *Patriotismo*. Tributa al Estado mexicano el honor y servicio debidos, defendiendo del conjunto de valores que, como juzgador federal del Estado mexicano, representa; g) *Compromiso social*. Tiene presentes las condiciones de inequidad que han afectado a una gran parte de la sociedad a lo largo de nuestra historia, y advierte que la confianza y el respeto sociales que merezcan serían el resultado de un trabajo delicado, responsable y honesto; h) *Lealtad*. Acepta los vínculos implícitos en su adhesión a la institución a la que pertenece, de tal modo que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquélla representa; i) *Orden*. Mantiene la adecuada organización y planificación en el trabajo a su cargo; j) *Respeto*. Se abstiene de lesionar derechos y dignidad de los demás; k) *Decoro*. Cuida que su comportamiento habitual tanto en su vida pública como privada esté en concordancia con el cargo y función que desempeña; l) *Laboriosidad*. Cumple diligentemente sus obligaciones de juzgador; m) *Perseverancia*. Una vez tomada una decisión, lleva a cabo los actos necesarios para su cumplimiento, aunque surjan dificultades externas o internas; n) *Humildad*. Es sabedor de sus insuficiencias, para poder superarlas, y también reconoce sus cualidades especiales, que aprovecha para emitir de la mejor manera posible sus resoluciones sin pretender llamar la atención ni esperar reconocimientos; o) *Sencillez*. Evita actitudes que denoten el alarde de poder; p) *Sobriedad*. Guarda el justo medio entre los extremos y evita actos de ostentación que vayan en demérito de la responsabilidad de su cargo, y q) *Honestidad*. Observa un comportamiento probo, recto y honrado.

2) *Objetividad*. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el derecho suministra, y no por las que deriven de su modo personal de pensar o de sentir.

3) *Imparcialidad*. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.

4) *Profesionalismo*. Es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación.

5) *Independencia*. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél.

De los principios antes anotados se desprende que la función jurisdiccional de los miembros del Poder Judicial de la Federación se apoya en una base moral sólida y necesaria para el ejercicio de su facultad exclusiva de ser el intérprete del texto constitucional, situaciones que en su conjunto le otorgan suficiente fuerza vinculante primaria a los criterios que emiten.

Una conclusión de lo anterior, es que sobre esta base teórico-jurídica de validez se propone en este trabajo que la jurisprudencia emanada exclusivamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o de los tribunales colegiados de circuito, resulte de observancia obligatoria para las autoridades administrativas al emitir sus actos, pues al ser producto de una interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apoyada en bases morales sólidas establecidas autorreferencialmente en el propio pacto federal, su validez y, por tanto, fuerza vinculante se equipara a los efectos generales que provoca una ley.

## 2. Integración

Existen varias formas de integrar jurisprudencia:

1. Cuando cinco sentencias en forma interrumpida, sin alguna en contrario, sean aprobadas por lo menos por ocho ministros en el caso del Pleno, de cuatro para las Salas, y por unanimidad de los magistrados en los casos de los tribunales colegiados de circuito (jurisprudencia por reiteración);



2. Mediante la solución de una contradicción de tesis sustentada por órganos terminales del Poder Judicial de la Federación (jurisprudencia por unificación), y
3. “...a través de las sentencias emanadas de las... controversias constitucionales...”<sup>120</sup>
4. Agregamos a las anteriores las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, en las que se declare la invalidez de la norma impugnada, siempre y cuando hayan sido aprobadas por cuando menos ocho de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe señalar que la jurisprudencia que emana de las resoluciones de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad se apoyan sustancialmente en un sistema de precedentes, como lo aceptó el Pleno del más alto tribunal del país al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2007, planteada para variar un criterio jurisprudencial establecido derivado de un juicio de controversia constitucional, en la que se resolvió que el sistema de integración de jurisprudencia es diferente en estos juicios, que el que se sigue en el juicio de amparo, por las siguientes razones:

1. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé específicamente la existencia de la jurisprudencia; sólo se indica que las sentencias tomadas por cuando menos ocho votos serán obligatorias para las Salas, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de circuito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales;

2. Pero como la característica de la jurisprudencia es su obligatoriedad, las sentencias dictadas en controversias constitucionales sí constituyen jurisprudencia, pero diferente a la que emana de los juicios de amparo.

3. Por lo anterior, cuando el Pleno se quiera apartar de un criterio derivado de un criterio obligatorio derivado de un juicio de controversia constitucional, bastaría con hacer una nueva reflexión del tema en otro asunto distinto y cambiar el criterio tomado con antelación, puesto que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé un mecanismo para modificar la jurisprudencia, como sí se prevé en la Ley de Amparo;

4. La Ley de Amparo no es supletoria de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>120</sup> *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, vol. 4, relativo a la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes y su obligatoriedad para las autoridades administrativas, México, 2005, p. 42.

Unidos Mexicanos, porque la que es supletoria, conforme el artículo 1o. de esta última ley, es el Código Federal de Procedimientos Civiles, que no prevé un sistema para modificar jurisprudencia;

5. Por tanto, el legislador hizo una distinción entre dos sistemas diferentes de obligatoriedad de las decisiones creadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El primero, relativo al sistema jurisprudencial regido por la Ley de Amparo, y el segundo, de precedentes, regido por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

6. En las controversias constitucionales no existe reiteración de criterios, lo que es una diferencia entre el sistema de jurisprudencia, regido por la Ley de Amparo y el sistema de precedentes, regido por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

En relación con la jurisprudencia que deriva de las controversias y acciones de inconstitucionalidad, debemos comentar que a pesar de que en México no existe un tribunal constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumple esta función, porque es el máximo intérprete de la Constitución federal; además, conoce de los asuntos abstractos en los que se decide sobre la constitucionalidad de una ley, con la posibilidad de declararla inválida y, por ende, expulsarla del orden positivo nacional; es decir, establecer sentencias con efectos *erga omnes*, características que sólo un tribunal constitucional despliega. Al respecto, Mena Adame señala:

## CONCLUSIONES

...

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como poder independiente, tiene las características de un órgano político ya que puede impulsar cambios o alteraciones esenciales en las leyes, instituciones públicas que trascienden a la sociedad.

...

14. Se define al Tribunal Constitucional como un Poder Constituido, como un órgano jurisdiccional político de jerarquía constitucional, que tiene como finalidad defender a la Constitución como su intérprete supremo, mediante el establecimiento de una sanción, consistente en la declaración de nulidad de las leyes que son contrarias a su texto.

...

16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y dirimir controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y puede establecer como sanción la anulación de la ley y cualquier otro acto contrario a la Constitución. Si bien es cierto que materialmente es un Tribunal Constitucional, también lo es, que no tiene semejanza con los otros modelos de Tribunales Constitucionales.

...

18. Aunque Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón trataron de plasmar en el Acta de Reformas de 1847, la anulación de las leyes generales contrarias a la Constitución por parte del Congreso de las legislaturas a instancia de los diputados y senadores (control constitucional político), éstas no prosperaron.

19. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es en sentido materia un auténtico Tribunal Constitucional, aunque carezca de una estructura formal, por falta de una ley orgánica exclusiva.

...

22. La Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera continua se dedica a interpretar la Constitución, convirtiéndose en su mejor defensor.

...

29. El juicio de amparo se convertiría en un medio de control constitucional de leyes más efectivo, si se reformara la Ley de Amparo, para que el efecto de sus sentencias, mediante jurisprudencia tuvieran efectos de anulación de la ley, convirtiéndose en un medio de control de leyes reparador (y no sólo preventivo), otorgándole a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de Tribunal Constitucional Ciudadano como en el modelo alemán.

...<sup>121</sup>

De la citada transcripción deducimos que en México, como en el sistema romano-teutón o en el anglosajón, con sus respectivas diferencias, se fluye hacia la instauración de un tribunal constitucional (*sui generis*, por tener una competencia mixta de control de constitucionalidad y de legalidad), cuya función primordial es erigirse en el defensor de la Constitución federal y en su máximo intérprete, y que mediante sus resoluciones se crea jurisprudencia vinculante hacia todos los poderes públicos —Legislativo, Ejecutivo— y Judicial de cualquier orden, con efectos generales *erga omnes* (situación que sucede en los casos de crear jurisprudencia derivada de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales).

Este avance en los efectos vinculatorios de las jurisprudencia, tratándose de las emanadas en asuntos de acciones de inconstitucionalidad y de

---

<sup>121</sup> Mena Adame, Carlos, *op. cit.*, pp. 381-384.

controversias constitucionales, es un primer paso, que permitirá que posteriormente, no sólo las jurisprudencias emanadas de este tipo de asuntos sea vinculante hacia las autoridades administrativas, sino que igualmente lo sean las jurisprudencias que se deriven de los juicios de amparo y de los demás asuntos de los que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito.

En otro orden de ideas, interesa para comprobar la hipótesis de esta investigación, comentar que el procedimiento de fijación de jurisprudencia firme, vía contradicción de tesis, tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así lo ha reconocido el más alto tribunal del país, y para comprobarlo basta la lectura de los siguientes criterios:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expuestos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.

(Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, agosto de 2006, Tesis: P./J. 93/2006, página: 5.)

CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS “A MAYOR ABUNDAMIENTO” SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA. El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final —el o los puntos resolutivos— o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de “a mayor abundamiento” pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro.

(Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, julio de 2006, Tesis: P. XLIX/2006, página: 12.)

De lo señalado se comprueba que la emisión de una jurisprudencia tiene de otorgar mayor seguridad jurídica; por ello, con mayor razón válidamente afirmamos que la observancia de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito, en los actos administrativos, permite otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad.

Ahora bien, un asunto diferente a una contradicción de tesis, a una controversia constitucional o a una acción de inconstitucionalidad, resuelto por el máximo tribunal del país, aprobado por cuando menos ocho ministros, en el caso del Pleno, de cuatro, en el caso de las Salas o por unanimidad en el caso de los tribunales colegiados de circuito, forma un precedente aislado, de cuya resolución se extrae el criterio sostenido, se sintetiza y se aprueba un extracto que es publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, al que se le otorga un número progresivo para su identificación. Si con posterioridad, los indicados órganos jurisdiccionales resuelven cuatro asuntos en el mismo sentido, por lo menos con la votación indicada, sin ninguno en contrario, estos precedentes aislados constituyen lo que la ley denomina jurisprudencia, cuya vinculación es obligatoria para los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, para los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y para tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, según se establece en el artículo 192 de la Ley de Amparo.

Finalmente, cabe señalar que los pasos para la formalización de las jurisprudencias los establece el artículo 195 de la Ley de Amparo, ya transcrito anteriormente en este trabajo, de cuyo texto se deduce que una vez aprobado el rubro y texto de la tesis, se numera de manera progresiva y se remite al *Semanario Judicial de la Federación* para su publicación.

### 3. Interrupción y modificación

De conformidad con el artículo 194 de la Ley de Amparo, un criterio jurisprudencial se interrumpe cuando con motivo de un caso concreto el órgano emisor decide apartarse del criterio que se venía sosteniendo, siempre que la votación sea de cuando menos ocho ministros, en el caso del Pleno, cuatro, en el caso de las Salas, y por unanimidad, en tratándose de jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito, debiéndose expresar las razones de la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

De lo anterior se infiere que la interrupción de un criterio no es caprichosa, sino que deben expresarse las razones en que se apoya la interrupción y que superen las consideraciones de la jurisprudencia que se interrumpe, de tal manera que las nuevas consideraciones lleven a la convicción de que la jurisprudencia anterior es errónea, incompleta o inaplicable a la situación actual.

Cabe destacar que la interrupción de la jurisprudencia solamente puede hacerse por el órgano emisor de ella y, como se ha señalado, expresando las razones de su interrupción; esto es, deben observarse las reglas de Robert Alexy sobre fundamentación y carga de la argumentación, según las cuales “todo hablante debe, cuando se le pide, fundamentar lo que afirma, a no ser que pueda dar razones que justifiquen el rechazar una fundamentación”<sup>122</sup> y “quien pretende tratar a una persona A de manera distinta que a una persona B está obligado a fundamentarlo”.<sup>123</sup> Esto es, que quien quiera apartarse de un precedente propio o inaplicar uno ajeno tiene que asumir la carga para justificar su actuar. Un ejemplo de lo anterior lo apreciamos en el siguiente criterio:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI LOS ÓRGANOS CONTENDIENTES RESOLVIERON UN SUPUESTO QUE CONFORME A LA LEY O LA JURISPRUDENCIA NO PUEDA NI DEBA DARSE, DEBE DEFINIRSE EL PUNTO. Se ha argumentado que cuando al examinar las ejecutorias contendientes en una contradicción, se advierte que los órganos que las emitieron se refieren a un supuesto jurídico que, conforme a la normatividad y jurisprudencia aplicables, no puede ni debe darse, la denuncia respectiva debe declararse improcedente, pues si se definiera el criterio que debe prevalecer, en lugar de crear certeza y seguridad jurídica, que es la finalidad del sistema implantado para resolver la discrepancia de criterios de órganos terminales del Poder Judicial de la Federación, se fomentaría la inseguridad al darse a entender, aun implícitamente, que es posible que se presente dicha hipótesis jurídica. Esta Primera Sala, no obstante haber aplicado dicho criterio, después de una nueva reflexión, estima que el argumento no es sostenible, pues si la finalidad de la contradicción de tesis precisamente es la de determinar la solución correcta de un caso, a fin de uniformar criterios y salvar la seguridad jurídica, resulta un contrasentido que si dos Tribunales Colegiados de Circuito estimaron aplicable un cierto dispositivo a un hecho que no está comprendido en su hipótesis fáctica, no se resuelva la cuestión en el sentido de fijar el ámbito correcto de aplicación de la norma, dado que entonces la seguridad jurídica quedaría en entredicho, ya que subsistirían los criterios formulados por los propios tribunales, entendiéndose aplicables hacia lo futuro. En otros términos, lo que la Sala debe hacer en tal hipótesis es dilucidar el ámbito correcto de aplicación de la norma y establecer su inaplicabilidad al supuesto fáctico. A este juicio de corrección cabe darle el rango de jurisprudencia obligatoria, pues, por un lado, es la forma de salvaguardar la seguridad jurídica, ya que al fijar jurisprudencial-

---

<sup>122</sup> Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica, la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, Lima, Palestra Editores, 2007, p. 271.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 276.

mente los ámbitos correcto e incorrecto de aplicación de la norma se evitarán futuras sentencias en las que el dispositivo se aplique equivocadamente; por otro, es la forma de uniformar criterios, en tanto que los órganos jurisdiccionales se amoldarán a las directrices de la jurisprudencia, y, por último, esta solución está permitida por la ley. En efecto, cuando el artículo 192, in fine, de la Ley de Amparo previene que “constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis”, lo hace en forma de tal modo lata que cabe sostener que esa “dilucidación” no necesariamente debe estar referida al tema concreto de contradicción, si es que se advierte que resolverlo en sus términos implicaría elevar a rango jurisprudencial un contrasentido, y que en tales supuestos la contradicción se “dilucida” estableciendo que el caso es irresoluble por no estar contemplado en la norma y fijando el ámbito correcto de aplicación de ésta. Así, lo adecuado es explicitar la incorrección, mostrar cuál es el ámbito exacto de aplicación de la norma y resolver la denuncia de contradicción en ese sentido.

(Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXV, mayo de 2007, Tesis: 1a. X/2007, página: 790.)

Ahora bien, el hecho de que se interrumpa una jurisprudencia, significa que pierde su carácter vinculante; es decir, ya no es obligatoria, en términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo; sin embargo, tal situación no significa que desaparezca su sentido de persuasión proveniente de la experiencia que significa la reiteración de un criterio judicial. En tal supuesto, el órgano jurisdiccional respectivo se encuentra en libertad de aplicar el criterio que estime adecuado, en virtud de que, por un lado, la jurisprudencia anterior ha sido interrumpida y, por ende, ya no le es obligatoria y, por otro, un solo criterio que interrumpe el anterior no constituye jurisprudencia obligatoria. Sobre el tema, cabe citar lo siguiente:

**JURISPRUDENCIA. SI ES INTERRUMPIDA POR UNA EJECUTORIA EN CONTRARIO DEJA DE SER OBLIGATORIA, PERO ELLO NO IMPIDE QUE SE SIGA EL CRITERIO DE AQUÉLLA NI TAMPOCO OBLIGA A QUE SE APLIQUE EL DE LA EJECUTORIA AISLADA.** El artículo 192 de la Ley de Amparo establece la obligación para todos los órganos jurisdiccionales de aplicar la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, o sea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas y de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda, mientras que el artículo 194 del propio ordenamiento previene que la jurisprudencia se interrumpe por una ejecutoria en contrario. De ambos dispositivos se sigue, que hay libertad para aplicar el criterio jurídico que se estime adecuado.



(Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XII, agosto de 2000, Tesis: 2a. CVI/2000, página: 365.)

Por otro lado, según se advierte de los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo, cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito sostengan tesis divergentes, se superará la bifurcación de criterios mediante la solución de la denuncia de contradicción correspondiente, por un órgano diverso al emisor. La decisión que se resuelva sobre el punto central del asunto constituye una nueva jurisprudencia.

A diferencia de la interrupción de la jurisprudencia, cuyo efecto es restar eficacia obligatoria a un criterio, la modificación tiene por objeto que ese criterio alguna vez obligatorio sea sustituido o cambiado, total o parcialmente, por uno nuevo.

El fin que consagra la modificación de jurisprudencia es mantener la seguridad jurídica en la impartición de la justicia, permitiendo la adecuación de los criterios jurisprudenciales ante la posibilidad de que surjan nuevos elementos de juicio, de los que se pueda llegar a estimar que aquellos criterios no son correctos.

La modificación de la jurisprudencia no se constriñe solamente a cambiar en un criterio sus elementos accidentales, sino que igualmente puede cambiar su esencia; es decir, se permite la sustitución de un criterio por otro totalmente diferente, que incluso puede ser en sentido contrario al que se abandona.

Existe una regla general y una especial para que se actualice la figura de la modificación de la jurisprudencia.

El artículo 194 de la Ley de Amparo prevé la regla general, que se refiere a que para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas para su formación.

De lo indicado se deduce que una jurisprudencia se estimará modificada hasta que dicho criterio sea cambiado total o parcialmente por otro criterio integrado por reiteración de cinco resoluciones dictadas en el mismo sentido sin ninguna en contrario y con la votación calificada que se requiere para ser un criterio que pueda integrar jurisprudencia. Es decir, una jurisprudencia firme primero se ve interrumpida y, con posterioridad, con la reiteración de cinco criterios en sentido diverso, queda modificada.

La indicada regla general se aplica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los tribunales colegiados de circuito, aunque aquella puede modificar su jurisprudencia con la solución de un único asunto, a saber: cuando resuelve una contradicción de tesis.

Por su parte, la regla especial para la modificación de la jurisprudencia la establece el artículo cuarto párrafo del artículo 197 de la Ley de Amparo, que se refiere a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los ministros que las integren, los tribunales colegiados de circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto, podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a la Sala correspondiente, que modifique la jurisprudencia establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación.

Los requisitos de procedencia para la modificación de la jurisprudencia bajo la citada regla especial, son: 1) la existencia de un criterio obligatorio; 2) su abandono a través de la interrupción, con motivo de un asunto concreto, y 3) su solicitud por parte legitimada, en la que se expongan las razones que justifican aquélla.

Cabe señalar que los ministros de una Sala no pueden solicitar la modificación de la jurisprudencia sustentada por la otra Sala, pues a ellos no les resulta vinculante el criterio jurisprudencial cuya modificación, en su caso, solicitan, de manera que si una Sala en un asunto de su competencia llegara a estimar que no comparte el criterio jurisprudencial de la otra, está en aptitud de fallar el negocio y sostener una postura contraria, lo que originará la denuncia de una contradicción de tesis que el Tribunal Pleno se encargará de solucionar. En este sentido, los ministros sí pueden solicitar la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Pleno.

La forma correcta de que un tribunal colegiado o alguna de las Salas de la Corte se conduzca cuando está vinculado por un criterio respecto del cual estima que debe solicitar su modificación, es que debe conocer del asunto concreto y resolverlo conforme el criterio que todavía le es vinculante, y, enseguida, en la misma resolución, solicitar la modificación de la jurisprudencia a su órgano emisor, exponiendo las razones que se estimen pertinentes, las que por cuestión de lógica deberán referirse a las consideraciones que se tuvieron para establecer la jurisprudencia relativa.

Un ejemplo ilustrativo del resultado de una modificación de jurisprudencia es el siguiente:

EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO. Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE", porque de una nueva reflexión se concluye que de la in-

interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”, las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.

(Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, septiembre de 2006, Tesis: 2a./J. 124/2006, página: 278.)

A diferencia de la denuncia de contradicción de tesis, en la modificación de la jurisprudencia las partes que intervienen en los asuntos no tienen legitimación para solicitar la indicada modificación.

Ahora bien, cabe comentar que existe el supuesto de que los tribunales colegiados de circuito modifiquen la jurisprudencia del más alto tribunal del país. Tal es el caso de los asuntos que se ubican en la hipótesis prevista en el artículo sexto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Amparo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de enero de 1988, en el que se estableció que la jurisprudencia sustentada con anterioridad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias cuyo

conocimiento corresponde a los tribunales colegiados de circuito, podrá ser interrumpida y modificada por los mismos tribunales.

Es decir, que en cuestiones de legalidad, cuya competencia corresponde a los tribunales colegiados de circuito, éstos pueden interrumpir o modificar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde luego, como ya se estableció, no de manera caprichosa, sino exponiendo las razones suficientemente fuertes que originen el cambio. Por tanto, fuera de los asuntos de su competencia, los órganos jurisdiccionales sólo pueden solicitar la modificación de la jurisprudencia mediante el procedimiento especial establecido en la Ley de Amparo, y al cual ya se ha hecho referencia con anterioridad. Al respecto, son ilustrativas los siguientes criterios:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS ESTÁN FACULTADOS PARA INTERRUMPIR Y MODIFICAR LA ESTABLECIDA CON ANTERIORIDAD AL 15 DE ENERO DE 1988, CUANDO VERSE SOBRE CUESTIONES QUE SEAN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA Y CUMPLAN CON LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA. El artículo sexto transitorio del decreto por el que se reformó y adicionó la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 1988, que entró en vigor el 15 de ese mes y año, establece que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden interrumpir y modificar la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, tal facultad sólo opera respecto de jurisprudencias sustentadas con anterioridad a esa fecha y cuando versen sobre cuestiones que sean de la competencia exclusiva de los Tribunales Colegiados, además de que no puede ejercerse indiscriminadamente, en tanto que deben reunirse los siguientes requisitos de procedencia: a) que el Tribunal Colegiado interesado exprese, en la ejecutoria que emita, los datos de identificación de la tesis jurisprudencial de que se trate y transcriba su texto; b) que se establezcan las causas o motivos para apartarse del criterio establecido; y, c) que se exponga fundada y motivadamente el nuevo criterio que se sustente.

(Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXII, octubre de 2005, Tesis: 1a./J. 132/2005, página: 394.)

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. LAS MATERIAS SOBRE LAS CUALES LOS TRIBUNALES COLEGIADOS ESTAN FACULTADOS PARA MODIFICARLA SE DETERMINA ATENDIENDO AL SISTEMA GENERAL DE COMPETENCIA ORIGINARIA ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCION Y LA LEY DE AMPARO. Para la determinación relativa a cuando se está en presencia de una materia de la competencia exclusiva de los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto de los cuales el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reformó y adicionó la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación

el 5 de enero de 1988, les otorga facultad para modificar la jurisprudencia que con anterioridad a su vigencia hubiese establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe atenderse al sistema general de competencia originaria que establece el artículo 107 constitucional y su Ley Reglamentaria, sin que pueda considerarse que tales materias de su competencia exclusiva sean aquellas que bajo ninguna circunstancia pueda conocer la Suprema Corte de Justicia, ya que esto haría nugatorio el precepto transitorio referido, evitando el dinamismo que debe conservarse en las jurisprudencias, pues ante la posibilidad del ejercicio de la facultad de atracción de la cual goza la Suprema Corte para conocer de los amparos directos y en revisión que presenten características especiales que ameriten ser resueltos por ella, no existe ninguna materia que no pueda llegar a ser de su conocimiento.

(Tesis aislada, Materia(s): Común, Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 81, septiembre de 1994, Tesis: P. XXXVII/94, página: 37.)

Finalmente, comentamos que si un tribunal colegiado de circuito sustenta una jurisprudencia en determinado sentido y posteriormente aparece una nueva jurisprudencia en sentido adverso, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, aquel criterio del colegiado habrá sido superado aunque no haya intervenido en la formación del nuevo criterio emitido por el tribunal constitucional del país.

En tal supuesto, no existe una interrupción o modificación de la jurisprudencia del Tribunal Colegiado, sino que tácitamente se entiende superada, en virtud de que de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo, estará obligado a resolver los asuntos de acuerdo con la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### 4. Aclaración

La aclaración de las jurisprudencias no es una figura prevista en la Ley de Amparo ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, su inclusión es de tal modo necesaria en la formación de aquella, porque sin reunir las características de un recurso tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos.

Su existencia se deduce de lo establecido en el artículo 17 de la Constitución federal, que eleva a la categoría de garantía individual el derecho de las personas a que se les administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta,

completa e imparcial, siendo obvio que estos atributos no se logran con sentencias que por inexistencia de la institución procesal aclaratoria tuvieran que conservar palabras y concepciones oscuras, confusas o contradictorias.

Por otra parte, la Suprema Corte ha establecido (tesis jurisprudencial 490, Compilación de 1995, t. VI, p. 325) que la sentencia puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento, que éste es la representación del acto decisorio, que el principio de inmutabilidad sólo es atribuible a éste y, por tanto, en caso de discrepancia, se deben corregir los errores del documento para que concuerde con la sentencia acto jurídico.

De lo anterior se infiere que por la importancia y trascendencia de las ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, se pueden aclarar de oficio solamente las sentencias ejecutorias, pues las resoluciones no definitivas son impugnables por las partes mediante los recursos respectivos.

Bajo este tenor, es posible que se aclaren las sentencias de las que derivan las jurisprudencias, e inclusive las propias jurisprudencias, como lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en sesión del 19 de mayo de 2000, la Aclaración de la tesis jurisprudencial 2a./J. 5/98, derivada de la contradicción de tesis 41/97, de la que se derivó el siguiente criterio:

ACLARACIÓN DE TESIS JURISPRUDENCIALES DERIVADAS DE CONTRADICCIONES DE TESIS. PROCEDE SÓLO DE MANERA OFICIOSA PARA PRECISAR EL CRITERIO EN ELLAS CONTENIDO Y LOGRAR SU CORRECTA APLICACIÓN, SIEMPRE QUE NO CONTRADIGA ESENCIALMENTE A ÉSTE. En el título cuarto, libro primero, de la Ley de Amparo, que abarca de los artículos 192 a 197-B, se establecen las bases, entre otros aspectos, para la creación, modificación e interrupción de la jurisprudencia dictada por el Poder Judicial de la Federación; de tales preceptos destaca que en el segundo párrafo del artículo 197 de la ley invocada se establece que la resolución que se dicte en la contradicción de tesis no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias, lo que implica que las resoluciones donde se dirime una contradicción de tesis no resuelven un conflicto jurisdiccional entre partes contendientes, sino que únicamente se ocupan de definir el criterio que debe prevalecer en el futuro y que constituye la fijación de la interpretación de la ley; por tanto, si la resolución de las contradicciones de tesis tiene la finalidad de clarificar, definir y precisar la interpretación de las leyes, superando la confusión causada por criterios discrepantes, resulta lógica la consecuencia de que en aras de esa finalidad, la tesis jurisprudencial, sea susceptible de ser aclarada o precisada, pero siempre a condición de que lo proponga de manera oficiosa

alguno de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que, subsistiendo en lo esencial el criterio establecido se considere conveniente precisarlo para lograr su correcta aplicación, teniendo en consideración, además, que las reglas establecidas en la ley de mérito en cuanto a la creación, modificación e interrupción de la jurisprudencia se instituyeron para evitar que ésta permaneciera estática.

(Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XII, Julio de 2000, Tesis: 2a. LXV/2000, página: 151.)

Finalmente, en caso de que un tribunal colegiado de circuito advierta alguna irregularidad o imprecisión en alguna jurisprudencia que le es obligatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que no cuenta con legitimación para solicitar su aclaración y, además, no es una circunstancia para desconocerla aduciendo la irregularidad advertida, lo correcto es que atento al principio de seguridad jurídica, el referido órgano colegiado comunique la circunstancia advertida a alguno de los ministros integrantes del órgano emisor del criterio, preferentemente al ponente, para que éste, de considerarlo adecuado, haga uso de sus facultades, y, en su caso, solicite que se efectúe la aclaración pertinente.

### 5. *Efectos vinculatorios*

Ya hemos señalado que en la Constitución de 1917 no se hizo alusión alguna a la figura de la jurisprudencia. Su incorporación en la Ley de Amparo sucedió hasta la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución federal del 18 de octubre de 1919, que sustituyó al Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 en cuanto a la reglamentación del juicio de amparo, de cuyos artículos 147, 148 y 149, se desprendía que el número de votos necesario en el Pleno para la obligatoriedad de la jurisprudencia era de siete; la jurisprudencia se consideró obligatoria también para las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas, del Distrito Federal y territorios federales, y sólo era posible sentar jurisprudencia cuando se tratara de ejecutorias derivadas de juicio de amparo o de súplica.

Posteriormente, en 1936, en la Ley de Amparo vigente se estableció en los artículos 192, 193 y 194 la obligatoriedad de la jurisprudencia para las juntas de conciliación y arbitraje, dependientes del Poder Ejecutivo.

Por su parte, en 1951, junto con las reformas constitucionales de ese año, se hicieron modificaciones a los artículos 193 y 193 bis de la Ley de

Amparo, distinguiéndose la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno y en Salas.

En la reforma de 1967, que entró en vigor el 3 de enero de 1968, los artículos citados se reformaron, y se estableció su obligatoriedad para los órganos inferiores al Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales colegiados de circuito, incluyendo a los tribunales militares y administrativos como órganos jurisdiccionales obligados en acatar la jurisprudencia.

Conforme a la evolución de la figura en comento, su formación ya no es en relación únicamente con la interpretación de la Constitución, de las leyes federales y de los tratados, como se venía realizando, sino que se amplió hacia las leyes locales, los reglamentos federales y los locales, y sobre los asuntos de legalidad, competencia de los tribunales colegiados; además, se incluyeron en su observancia obligatoria a los tribunales del trabajo y administrativos, como un medio para otorgar seguridad jurídica a los gobernados y alcanzar el objetivo de impartir justicia pronta y expedita, y fortalecer la supremacía constitucional del sistema jurídico nacional.

Como se observa, se ha venido ampliando la obligatoriedad de la jurisprudencia. En este aspecto, el ministro Cossío Díaz afirma que

...el sentido mismo de la obligatoriedad de la jurisprudencia, es decir, el hecho de que la totalidad de los tribunales del país acaten el contenido de las tesis establecidas por la Corte, (se da en función) bajo dos tipos de consecuencias: que los titulares de los órganos que no la acaten sean sancionados, o que las resoluciones que dicten resulten inválidas.<sup>124</sup>

Por otra parte, conviene comentar que la inaplicación o el desconocimiento de la jurisprudencia por parte de los órganos jurisdiccionales obligados a hacerlo puede dar lugar a responsabilidad administrativa, civil e incluso penal.

En efecto, la responsabilidad administrativa se actualiza cuando se demuestra que con el desconocimiento de la jurisprudencia se desarrolló la función pública jurisdiccional de manera ineficiente e ineficaz y, desde luego, en forma ilegal, incluso, la inaplicación de la jurisprudencia puede ser considerada como notoria ineptitud del juzgador.

La responsabilidad civil se presenta cuando se ocasionan daños o perjuicios a un particular con motivo de una decisión jurisdiccional emitida en

---

<sup>124</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Distribuciones Fontamara, 2004, p. 85.



forma diversa o contraria a una jurisprudencia que el órgano jurisdiccional en forma inexcusable tenía el deber de conocer.

Finalmente, la responsabilidad penal se actualiza cuando por la inobservancia de una jurisprudencia se ocasionen delitos, ya sea en la sustanciación del juicio o en la sentencia, en los términos que castiga el Código Penal; por ejemplo, mantener privado de su libertad a un enjuiciado mientras se sustancie su juicio, en un caso en el que jurisprudencialmente se ha determinado que debe excarcelarlo preventivamente al dictado de la sentencia definitiva.

#### IV. LA FÓRMULA OTERO

Con objeto de demostrar la idea principal sostenida en este trabajo, acerca de que la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito sea vinculatoria hacia las autoridades administrativas, conviene abordar el tema de la fórmula Otero o el llamado principio de relatividad en las sentencias de amparo, previsto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución federal, y 76 de la Ley de Amparo, que dicen:

Artículo 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 siguientes bases:

...

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

...

Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

De los numerales antes transcritos se infiere que las sentencias dictadas en los juicios de garantías favorables al quejoso no tendrán una declaratoria general respecto del acto o norma general impugnados, sino que la resolución

se referirá exclusivamente a la persona que solicitó el amparo y protección de la justicia de la Unión y respecto del acto señalado como reclamado, el que en su caso se declarará inconstitucional, beneficiando sólo a la parte quejosa contra su aplicación presente y futura.

En otras palabras, quien no haya sido amparado expresamente no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la sentencia respectiva.

Algunos autores señalan que los efectos limitados de las sentencias dictadas en los juicios de amparo deben desaparecer y ampliarse, a fin de que tengan efectos generales, es decir, *erga omnes*.

En relación con tal postura discrepamos.

La idea de este trabajo no es que se supere la fórmula Otero por medio de la solución de un único asunto, sino que solamente cuando un órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación facultado para crear jurisprudencia (en el caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito), resuelva diversos asuntos en un mismo sentido, con la votación calificada que permita la integración de una jurisprudencia, entonces sí, se realice una declaratoria general que tenga efectos *erga omnes*.

Lo anterior, porque en tal supuesto de reiteración quedará comprobada la ilegalidad del acto o norma general sujeto a un análisis constitucional.

Consideramos que con la desaparición de la fórmula Otero o el principio de relatividad de las sentencias se ocasionaría un caos jurídico difícil de reparar, porque se llegaría al extremo de que los jueces de distrito declararían la inconstitucionalidad de una ley, y otro diverso reconociera su constitucionalidad, con lo cual, lejos de crear seguridad jurídica a los justiciables, les crearía más inseguridad.

Una situación distinta es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito, al integrar jurisprudencia, declaren la inconstitucionalidad de actos o normas generales, porque en esta hipótesis sus criterios firmes, además de ser obligatorios en sede jurisdiccional federal y local, gozarán de validez vinculativa hacia las autoridades administrativas, en virtud de ser criterios emitidos por órganos terminales, cuya función primordial es ser el interprete máximo de la Constitución federal, que de manera reiterada declaren la inconstitucionalidad de un acto o norma general, realizando su función sobre bases morales sólidas establecidas en el pacto federal.

Como se advierte, diferenciamos la fórmula Otero, de la jurisprudencia, en virtud de que es común que los autores confundan ambas situaciones y afirmen, sólo por citar un ejemplo, lo siguiente:

Existe una fuerte corriente de opinión, manifestada en la consulta popular a que convocó la Procuraduría General de la República con el propósito de revisar y reformar la legislación federal con el fin de adecuarla a las actuales necesidades, en el sentido de que se revise la fórmula Otero y se establezca, por el contrario, que cuando la jurisprudencia del más Alto Tribunal de la República declare inconstitucional determinado precepto de la ley ordinaria, tal precepto pierda su vigencia.<sup>125</sup>

Opinamos que una situación es resolver un asunto asilado, por cualquier órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, en el cual la decisión debe estar en función de las partes que intervienen, y que, por ende, la sentencia debe ocuparse de los individuos específicos limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja (esencia de la fórmula Otero), y otra muy distinta es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito, de forma reiterada, resuelvan asuntos en los que declaren la inconstitucionalidad de actos o normas generales (jurisprudencia).

A fin de explicar lo anterior, conviene señalar que lo propuesto en la presente investigación sucede parcialmente en la actualidad.

En efecto, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, sus sentencias pueden tener efectos *erga omnes* (en el caso de alcanzar la votación calificada y, en las controversias, tratándose de determinadas normas generales). De manera que lo que se pretende en este trabajo es que no sólo la jurisprudencia que emana de este tipo de asuntos y, con determinadas características, sea vinculatoria hacia todas las autoridades del país, sino también las jurisprudencias que se deriven de otro tipo de asuntos de los que conoce el más alto tribunal del país, pues ambos criterios emanan de un mismo órgano jurisdiccional, cuyo análisis constitucional es similar en unos y otros asuntos.

En este sentido, advertimos que, por ejemplo, en los juicios de controversia constitucional, en los que existe contienda entre partes, se respeta la fórmula Otero, lo que no impide que cuando el asunto verse sobre determinadas disposiciones generales y la resolución se apruebe con por lo menos

---

<sup>125</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual de Juicio de Amparo, 2a. ed., México, Themis, 2007, p. 34.

ocho votos de los señores ministros, dicha norma general se declare inválida, produciéndose los efectos *erga omnes*.

Este principio es el que exactamente se sugiere seguir en los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito de los que se deriven criterios jurisprudenciales, en su respectivo ámbito de competencia; es decir, que resuelvan el asunto particular conforme la fórmula Otero, pero una vez que el criterio se reitera e integre jurisprudencia se haga una *declaración general* vinculante respecto del acto o norma cuya inconstitucionalidad haya sido comprobada.

Bajo el contexto anterior, coincidimos cuando en el *Manual del juicio de amparo* se indica que la fórmula Otero "...ha hecho sobrevivir el juicio de amparo en atención a que por su alcance ha evitado que los poderes Ejecutivo y Legislativo se resentan de la tutela que, de no existir dicho principio, significaría la actuación del Poder Judicial de la Federación".<sup>126</sup> Es decir, que no sólo por la emisión de un criterio aislado se logren los efectos generales, pero en tal supuesto, lejos de alcanzar seguridad jurídica en el sistema jurídico mexicano, se frenaría su desarrollo, porque habría tantos criterios en contrario como jueces y tribunales unitarios existen en el país.

Pero una situación distinta es que, bajo el pretexto de que las sentencias aisladas de los juicios de que conocen los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación no obligan a las autoridades administrativas, éstas puedan emitir reiteradamente, sin pena y sin limitación alguna, actos que se encuentran en contra de jurisprudencia firme emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los tribunales colegiados de circuito, porque en tal caso se vuelve una burla al sistema judicial, que se esmera en realizar, en cada sentencia, un análisis constitucional de excelencia, objetivo, imparcial, profesional e independiente.

Es por ello que se pugna por que la jurisprudencia emanada de los entes jurisdiccionales sea vinculatoria hacia las autoridades administrativas del país.

Finalmente, conviene precisar que en la jurisprudencia por reiteración, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito comprueban en cada asunto (hasta cinco de conformidad con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo) la inconstitucionalidad del acto reclamado, escenario que no sucede con la jurisprudencia por unificación (contradicción de criterios) y en la jurisprudencia mediante el sistema de precedentes (sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad); sin embargo, tal situación no le resta fuerza vinculativa al criterio jurisprudencial emanado en estos dos últimos siste-

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 33.

mas, porque al final del día quien emite la jurisprudencia es la propia Corte, con lo que, por un lado, se elimina la posibilidad de múltiples criterios en contrario y, por otra, se asegura que la jurisprudencia es emitida por el máximo interprete de la Constitución federal, con lo cual se asegura su validez y, por ende, su obligatoriedad.

## V. CARACTERÍSTICAS DE LA JURISPRUDENCIA Y DIFERENCIAS CON LA LEY

En el transcurso de este trabajo, reiteradamente hemos señalado que la jurisprudencia, por sus consecuencias y atendiendo a sus orígenes, tiene efectos similares a la ley. Toca ahora tratar de demostrar esta afirmación.

Las características que los tratadistas atribuyen a la ley son las siguientes:

1) Generalidad. Es una característica esencial de la norma jurídica, equivale a su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado. La ley no mira al individuo particular, sino a la comunidad en general. No se da para individuos determinados.

2) Obligatoriedad. Implica que la ley necesariamente debe cumplirse. La ley, una vez publicada, se pone del conocimiento general y obliga a todos. El incumplimiento de la ley es dañoso a la normatividad del orden jurídico y encuentra el correctivo adecuado en la realización del derecho por vía del proceso. El carácter obligatorio de la ley deriva del interés social que existe en su acatamiento.

3) Impersonalidad. La ley, además de referirse a un número indeterminado e indeterminable de casos, también va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

4) Abstracción. La ley no se refiere a casos concretos y específicos, sino a supuestos hipotéticos generales.

5) Permanencia. La ley no desaparece una vez que es aplicada al caso concreto.

Debido a estas características, se afirma que la ley y la jurisprudencia guardan las siguientes diferencias:

a) La jurisprudencia que emite el Poder Judicial de la Federación se encuentra limitada por la propia ley, y su integración debe ser coherente con la misma.

b) La jurisprudencia no es una norma general, toda vez que en cuanto a su contenido, forma de creación y aplicación se encuentra limitada por la ley, y sólo la podrán aplicar los órganos jurisdiccionales a casos concretos y de manera excepcional.

c) La jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley de los órganos legislativos, según corresponda.

d) La jurisprudencia no es una norma general, ya que sólo se aplica a los casos particulares mediante la vía del proceso.

e) La obligatoriedad de la jurisprudencia es limitada, toda vez que sólo deben acatarla los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde aplicarla.

f) La jurisprudencia deriva de la interpretación que los tribunales hacen de la ley.

g) La ley es estática, requiere para su modificación o derogación de un proceso legislativo. La jurisprudencia es dinámica, ya que puede cambiar la interpretación respecto de una misma ley con determinados requisitos, pero sin las formalidades que la propia ley requiere.

h) La jurisprudencia encuentra sustento en decisiones jurisdiccionales que han sido dictadas en casos específicos anteriores; la ley no, ya que es única y rige para el futuro.

i) La interpretación e integración que realiza el juez tiene su apoyo en la propia ley (artículo 14 constitucional, último párrafo).

j) La creación de normas individuales para colmar las lagunas de la ley mediante principios generales de derecho, es un caso de excepción previsto en el referido artículo 14 constitucional y, por tanto, la labor del órgano jurisdiccional se encuentra constreñida, en la mayoría de los casos, al derecho positivo.

k) Las leyes disponen para el provenir; son irretroactivas.

En efecto, la jurisprudencia no es ley en sentido formal, ya que no nace del órgano legislativo.

La integración de la ley se encuentra limitada por la norma constitucional, por tanto, la jurisprudencia en cuanto a su contenido, forma de creación y aplicación, también se encuentra restringida por la propia ley.

La jurisprudencia no constituye legislación, sigue a la legislación, fija en la mayoría de los casos el contenido de una ley y, en casos excepcionales, la integra; y esta integración tiene que ser conforme a la voluntad del legislador.<sup>127</sup>

Antes de rebatir las anteriores afirmaciones, conviene hacer alusión al criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en sesión del 26 de abril de 2002, la contradicción de tesis 40/2001.

En dicho asunto contentió el criterio sostenido por el primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, cuyo tenor es:

**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**

<sup>127</sup> *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cit.*, nota 120, pp. 55 y 56.

Amparo que determinan la obligatoriedad de la jurisprudencia que establece 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 la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia.

(Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: VIII, diciembre de 1998, Tesis: XIV.1o.8 K, página: 1061.)

La tesis anterior derivó 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.

En contraposición del criterio anterior, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, por mayoría de votos, sostuvo 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 ello, 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 expresar las circunstancias especiales, las razones particulares o las 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 vinculatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que sobre el caso exista.

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de la denuncia de contradicción de estos criterios, advirtió que sí existía contradicción, y determinó que el punto a dilucidar era 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 juris-



prudencia, a pesar de que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo sólo contemplan a los órganos jurisdiccionales y no a éstas.

La Segunda Sala determinó que, como lo sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, 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.

Lo anterior, a 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 expresar las circunstancias especiales, las razones particulares o las 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.

Es decir, que la obligación de fundar sus 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, pues 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.

Las diferencias más representativas entre la jurisprudencia y la ley, son: *a)* la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo; *b)* la jurisprudencia no es una norma general, ya que sólo se aplica a casos particulares, mediante la vía del proceso; *c)* la jurisprudencia es la interpretación que los tribunales hacen de la ley, por tanto, la jurisprudencia no es ley, sino interpretación de la ley, *d)* la ley es estática, requiere de su modificación o derogación mediante el proceso legislativo. La jurisprudencia es dinámica, ya que puede cambiar la interpretación respecto de una misma ley con determinados requisitos, pero sin las formalidades que la propia ley requiere.

Conforme a lo anterior, se indicó que 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.

De acuerdo con lo anterior, la Segunda Sala determinó que el criterio que debe regir como jurisprudencia firme es el siguiente:

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.

(Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo. XV, mayo de 2002, Tesis: 2a./J. 38/2002, página: 175.)

La determinación de la Segunda Sala apoyó lo que literalmente prevén los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, acerca de que la obligatoriedad de la jurisprudencia solamente es hacia los órganos jurisdiccionales y no para las autoridades administrativas.

Para algunos autores, los numerales antes citados son contrarios al artículo 16 de la Constitución federal, precisamente porque limitan el ámbito de aplicación de la jurisprudencia, permitiendo que siga prevaleciendo aquella frase que indica que “la ley es legal aunque sea inconstitucional”.

Tal afirmación tristemente es una realidad, y constituye una incongruencia en un sistema de derecho como el de México. Al respecto, el ministro Guadalupe Pelayo afirma:

... si en un futuro se presenta la oportunidad de que la Suprema Corte de Justicia examine la constitucionalidad de los mencionados preceptos y concluye que los mismos violan la carta magna, como estoy convencido que sucede, el problema sería superable con facilidad, pues a través de la misma jurisprudencia de la Corte el sistema de jurisprudencia recuperaría la congruencia lógica propia de su naturaleza: integrar e interpretar todas las normas que componen el orden jurídico mexicano, a las cuales deben sujetarse todas las autoridades encargadas de aplicarlo, no sólo los juzgadores.<sup>128</sup>

La redacción de los numerales 192 y 193 de la Ley de Amparo obliga a los órganos jurisdiccionales a reparar la violación a la Constitución federal una vez cometida, pero no permite un sistema de prevención para evitar que eso suceda; por tanto, es “legal” que una autoridad administrativa cometa una violación constitucional al aplicar una ley que haya sido declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Corte o por los tribunales colegiados de circuito en el caso de leyes locales o reglamentos federales o locales, cuya competencia les corresponde de acuerdo con el Acuerdo General 5/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una autoridad administrativa basa su determinación en una ley inconstitucional o interpretada en forma distinta a la realizada por el Poder Judicial de la Federación mediante jurisprudencia firme, no se cumple con la obligación de fundar la causa legal del procedimiento, la fundamentación, en todo caso, será aparente, por lo que de reclamarse en amparo tal resolución, necesariamente tendría que concederse el amparo por fundamentación indebida.

La falla no está en la Constitución federal, pues como hemos advertido, ésta deja al legislador ordinario precisar los términos en que debe ser obligatoria la jurisprudencia, por lo que si se previera legalmente que ésta vincula a las autoridades administrativas se evitaría una infracción al texto constitucional, y se eliminaría una grave inequidad al particular, que tiene que soportar la carga de iniciar todo un juicio de amparo para librarse de una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia firme.

Habría que pensar si el Constituyente, al otorgarle al legislador que fije los términos en que será obligatoria la jurisprudencia, le dejó una facultad

---

<sup>128</sup> Guadalupe Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, México, Laguna, 2001, p. 139.

tan amplia y discrecional que pudiera excluir de su observancia a las autoridades administrativas al grado de considerar que los actos de éstas son “legales” cuando violan la Constitución federal mediante la aplicación de una norma declarada inconstitucional por criterio firme.

En otras palabras, la emisión de un acto apoyado en una norma declarada inconstitucional, mientras no sea declarado contrario a la Constitución por un órgano jurisdiccional, previa sustanciación de un juicio, sigue siendo “legal”, pero una vez que el juez determina el derecho y le diga al particular lo que desde un inicio ya sabía: que el acto que le afecta en su esfera jurídica es contrario a derecho por indebida fundamentación al apoyarse en una ley inconstitucional, entonces lo “legal” será otorgar la razón al gobernado.

En relación con lo anterior, consideramos que la respuesta al problema jurídico que desde nuestro punto de vista advertimos con la falta de obligatoriedad de la jurisprudencia hacia las autoridades administrativas es que se considera a la ley y a la jurisprudencia como dos cosas diferentes (como lo señaló la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia que ya hemos anotado), cuando si bien eso es cierto en el grado formal, afirmamos no lo es en un nivel material. Al respecto, el ministro Guadalupe Precisa:

En mi opinión, el error consiste en considerar que la ley y la jurisprudencia son dos cosas distintas. Cuando en realidad esta última es la única forma válida como debe interpretarse la ley, es parte esencial de la ley, no un añadido que el legislador pueda decidir que a unos obligue y a otros no. En otras palabras, la ley dice exacta y únicamente lo que la jurisprudencia dice que dice, no tiene, ni puede tener, otro sentido ni otro significado. En consecuencia, para toda autoridad la ley ordena lo que la jurisprudencia dice que ordena, pero no sólo para los órganos jurisdiccionales.<sup>129</sup>

Ciertamente, entre la ley y la jurisprudencia, formalmente, existen diferencias que son notables, pero habría que preguntarnos si dejando de lado el pensamiento que nos embarga relativo al iuspositivismo advertimos la jurisprudencia desde su punto de vista material; esto es, atendiendo al impacto real que tiene en la sociedad.

Bajo esta línea de pensamiento, la diferencia entre la jurisprudencia y la ley no es flagrante, sino antes bien, ambas son expresiones de una misma cosa, a saber: son directrices generales, abstractas y vinculatorias, que no desaparecen cuando se aplican a un caso concreto.

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 148.

Se indica que la jurisprudencia que emite el Poder Judicial de la Federación se encuentra limitada por la propia ley, y su integración debe ser coherente con la misma. Pero si tomamos en cuenta que la jurisprudencia es la interpretación de la ley, entonces, es la expresión de lo que la ley no dice; por tanto, termina por establecer lo que la ley no señala. En tal caso ¿cuál limitación impone la ley a la jurisprudencia, si ésta dice lo que aquélla en realidad no establece?

Se afirma que la jurisprudencia no es una norma general, toda vez que en cuanto a su contenido, forma de creación y, su aplicación se encuentra limitada por la ley, y sólo la podrán aplicar los órganos jurisdiccionales a casos concretos y de manera excepcional. Pero si es de observancia obligatoria para los órganos jurisdiccionales ¿eso no es aplicación general? Si tomamos en cuenta que la mayoría de las controversias se solucionan en los juzgados, luego ¿éstos no resolverán conforme a la jurisprudencia porque les es obligatoria? Y en tal caso, ¿eso no es aplicación a la universalidad de los asuntos? Ahora, la forma de creación, modificación o derogación de la ley igual está limitada por la Constitución federal en su artículo 72; con base en ello, ¿qué diferencia existe en que la forma de creación, modificación, interrupción, igualmente esté regulada, pero por el legislador ordinario? A final de cuentas, tanto la regulación y creación de la ley como de la jurisprudencia son disposiciones normativas emanadas de funciones legislativas, pero en distinto nivel (constitucional y legal), lo que lejos de ser una diferencia, constituye un principio de congruencia y sistematización, que se justifica si se toma en cuenta que la Constitución es el orden normativo en el que se establecen las figuras esenciales del sistema normativo de un país, y toca al legislador ordinario desarrollar tales figuras. Finalmente, ¿qué de excepcionalidad tendrá la aplicación de la jurisprudencia si su observancia por parte de los órganos jurisdiccionales y, por ende, su aplicación, es obligatoria en cada uno de los casos con características similares a las previstas en la jurisprudencia? ¿Acaso la ley se aplica a casos que no se adecuan a la hipótesis normativa? No, la ley, igual que la jurisprudencia, se aplica sólo a los casos coincidentes en que se actualizan las hipótesis similares, no es gratuito el principio que reza: “donde existe la misma razón debe existir igual disposición”.

Se afirma que la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales, y la ley, de los órganos legislativos. Esta diferencia es netamente formal, que para efectos prácticos y materiales no es referente para tratarlas fácticamente como figuras distintas, es claro que su órgano de creación es diferente, pero en su ámbito de aplicación ambas figuras son de índole general.

Se aduce que la jurisprudencia no es una norma general, ya que sólo se aplica a los casos particulares mediante la vía del proceso. Pero ¿esto no es en sí mismo obligatoriedad general igual que la ley? Es decir, la jurisprudencia, igual que la ley, prevén situaciones generales e hipotéticas, pero esto no impide que se individualicen al caso concreto. Así pues, ¿esta individualización les quita su característica de generalidad? La respuesta indudablemente es no.

Se asevera que la obligatoriedad de la jurisprudencia es limitada, toda vez que sólo deben acatarla los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde aplicarla. Este punto es una cuestión de fondo del presente trabajo; por tanto, sería metódicamente incoherente desvirtuarla como cuestión específica para lograr aseverar el resultado que, a final de cuentas, es en sí mismo el problema que se quiere solucionar; es decir, que la jurisprudencia, por sus semejanzas materiales con la ley, sea obligatoria.

Se dice que la jurisprudencia se deriva de la interpretación que los tribunales hacen de la ley; por tanto, no es ley. Esta afirmación es válida en un sistema iuspositivista, en el que se atiende a cuestiones formales, pero desde el punto de vista del iusrealismo, en el que derecho es lo que la sociedad jurídica acepta como tal y no solamente lo previsto en las leyes, aquella idea resulta débil para sostener una diferencia sustancial entre ambas figuras.

Se alega que la ley es estática, que para su modificación o derogación requiere de un proceso legislativo, y que la jurisprudencia es dinámica, ya que puede cambiar la interpretación respecto de una misma ley con determinados requisitos, pero sin las formalidades que la propia ley requiere. Tal aseveración es una falacia y denota poco conocimiento sobre la materia. Si la ley es estática, ¿por qué o cómo es que se reforma? Lo cierto es que ambas figuras son dinámicas, porque el derecho es vida, y la vida cambia. Es indiscutible que para la modificación de la ley se sigue un proceso legislativo, pero ¿la jurisprudencia se modifica por simple capricho? La respuesta es no, ya que existe en la ley un procedimiento claramente establecido para su modificación, e inclusive se exige plasmar cuál es la fundamentación y motivación que origina el cambio de criterio, de tal forma que ambas figuras sigan las formalidades que les son inherentes formalmente para su modificación.

Se dice que la jurisprudencia encuentra sustento en decisiones jurisdiccionales que han sido dictadas en casos específicos anteriores, y que la ley no, ya que es única y rige para el futuro. ¿La jurisprudencia registrará sobre el pasado? No. Lo cierto es que se aplica al caso concreto que se resuelve, al actual, no al que ya se resolvió, cambiando su sentido. Esta garantía de seguridad jurídica es semejante a la ley. Es cierto que la jurisprudencia se ori-

gina de decisiones jurisdiccionales, pero ¿acaso la ley no se sustenta igual en estas determinaciones? ¿Cuántas leyes se han cambiado porque la Suprema Corte ha dicho que tal o cual artículo es inconstitucional? Son incontables los ejemplos.

Finalmente, se afirma que la labor del órgano jurisdiccional se encuentra constreñida, en la mayoría de los casos, al derecho positivo. Al respecto, consideramos que es cierto que al decir el derecho, el juez no debe extenderse más de lo que prevé la ley, pero no menos cierto es que en la mayoría de esos casos la respuesta no está en la ley, sino precisamente en la jurisprudencia, que es la interpretación de aquélla; por tanto, ¿no es válido afirmar que la jurisprudencia tiene, en esencia, la misma función que la ley?

Las afirmaciones acerca de que la jurisprudencia y la ley son cosas distintas es correcto en un sistema jurídico positivo, pero si analizamos el caso a la luz de la teoría de sistemas operativamente cerrados, pero cognitivamente abiertos; es decir, con base en la autopoiesis, y bajo una idea de pensamiento iusrealista, podemos llegar a una conclusión distinta.

En efecto, desde el punto de vista material; es decir, por los efectos fácticos que produce la jurisprudencia y atendiendo a su naturaleza de directiva para solucionar casos futuros se estima que existen coincidencias entre la ley y jurisprudencia, que permiten a esta última darle un tratamiento similar a aquélla.

Al efecto, es conveniente señalar que dependiendo de las diferentes corrientes ideológicas, la jurisprudencia tiene diferentes matices, como se advierte a continuación:

Dependiendo de las diferentes corrientes iusfilosóficas que en materia de jurisprudencia han existido, se le percibe como interpretación de la ley, aplicación de la ley, sentencias o fallos, enseñanza, costumbre judicial y norma...

Como fuente de derecho. El trabajo jurisprudencial que realizan los tribunales federales, así como otros tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación es creación del derecho; pero a diferencia de la que lleva a cabo el Poder Legislativo, aquélla no procede de simples consideraciones de oportunidad, es decir, no es la creación libre, sino que se encuentra vinculada a los casos concretos, donde los tribunales establecen la regla de solución para cada uno.

Como norma jurídica. En la doctrina mexicana se sostiene que la jurisprudencia, aunque formalmente no es una norma jurídica, materialmente sí lo es, ya que reproduce, dentro de la esfera de los límites que le son propios, las características de obligatoriedad, generalidad y abstracción, aunque con diferentes alcances.

...

Como interpretación del derecho positivo. Porque al interpretar las disposiciones legales, se desentraña el sentido verdadero de la legislación aplicable, con motivo de los casos concretos que se someten a consideración del juzgador, quien se auxilia tanto de la ciencia jurídica como de las demás disciplinas científicas o tecnológicas que tengan relación con las normas que se interpretan.

Como complemento del ordenamiento jurídico. Ya que la jurisprudencia complementa el ordenamiento jurídico a través de la interpretación e integración que lleva a cabo el órgano jurisdiccional, al momento de aplicar una regla de derecho a una situación concreta.

Como unificación de la interpretación del derecho. Porque, independientemente de la forma en que se manifieste la interpretación por el órgano jurisdiccional correspondiente, sirve para unificar los contenidos del derecho, toda vez que evita que exista arbitrariedad por parte de las autoridades jurisdiccionales obligadas a seguirlos.

Como actualización de la legislación vigente. Es innegable que la jurisprudencia actualiza la ley, ya sea cuando colma lagunas legislativas, o bien, cuando precisa sus alcances, con lo que finalmente logra el progreso del derecho escrito...<sup>130</sup>

A fin de culminar este apartado, resulta pertinente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que a pesar de que las autoridades administrativas no están obligadas a aplicar la jurisprudencia al emitir sus actos, sí deben cumplir con las sentencias que con base en aquéllas se decretó la nulidad del acto administrativo emitido en sentido contrario a un criterio jurisprudencial. Al efecto, precisó:

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. AUNQUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL EMITIR SUS ACTOS, SÍ DEBEN CUMPLIR LAS SENTENCIAS EN LAS QUE, CON BASE EN AQUÉLLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE SU NULIDAD. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al estar obligado, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, a aplicar la jurisprudencia, aun la que declara la inconstitucionalidad de una ley, debe, con base en aquélla, decretar la nulidad de las resoluciones administrativas que se hayan fundado en una ley declarada inconstitucional, por constituir un vicio de legalidad contrario al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese caso, las autoridades administrativas deberán cumplimentar la sentencia dictada por el tribunal conforme a los lineamientos ahí establecidos, pues si bien es cierto que dichas

<sup>130</sup> *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cit.*, nota 120, pp. 46-48.



autoridades al emitir sus actos, no están obligadas a acatar la jurisprudencia que haya declarado la inconstitucionalidad de una ley, por no preverlo así los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, también lo es que al dictar la resolución de cumplimiento no están acatando propiamente la jurisprudencia, ni se les está obligando a someterse a ella, sino a la sentencia del mencionado tribunal en que se aplicó. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XX, julio de 2004, Tesis: 2a./J. 89/2004, página: 281.)

La justificación de que las autoridades administrativas no acaten la jurisprudencia, pero sí estén vinculadas por las sentencias que con base en ellas declararon nulo el acto administrativo, consiste en que en realidad no están observando la jurisprudencia ni se les está obligando a someterse a ella, sino a la sentencia en la que se aplicó.

Consideramos que lo anterior solamente es un recurso lingüístico para tratar de justificar una misma situación material y de hecho que no necesita más explicación: a final de cuentas, la autoridad despliega una conducta coincidente con el criterio jurisprudencial, mediando una sentencia que se lo dice; es decir, que materialmente acata la jurisprudencia. ¿No es esto ocioso?

Consideramos que se evitaría mucha pérdida de tiempo, de gastos monetarios tanto de las partes en un juicio como de los órganos jurisdiccionales, y se otorgaría mejor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad, si la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito fuera obligatoria a esos actos.

Al respecto, Acosta Romero comenta:

la obligatoriedad de la jurisprudencia, tiene verdadera fuerza jurídica, pues tiene su fundamento en los artículos 94 constitucional, 192 y 193 de la Ley de Amparo. Es incuestionable que la jurisprudencia tiene verdadera fuerza jurídica, pues comparte con la ley la característica de obligatoriedad, pero con diferente alcance y sujetos pasivos.<sup>131</sup>

Bajo esta línea de pensamiento, como antes señalamos, la jurisprudencia y la ley son expresiones de una misma cosa, pues son directrices generales, abstractas y vinculatorias que no desaparecen cuando se aplican a un caso concreto.

---

<sup>131</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 57, p. 84.

## VI. CONCLUSIONES PARCIALES

La jurisprudencia nació en Grecia con Solón y Licurgo, quienes practicaban la *phronesis*, es decir, el conocimiento y valoración de lo justo y de lo injusto, con el fin de practicar lo primero y evitar lo segundo. Tal concepto influyó en el romano Ulpiano, quien, posteriormente, definió a la jurisprudencia como el arte de lo bueno y de lo justo y como el saber sobre todas las cosas humanas y divinas.

Desde los orígenes de las normas jurídicas hubo necesidad de interpretarlas con objeto de satisfacer las necesidades prácticas de los ciudadanos. En Roma, los *ius publice respondendi* sustituyeron a los *responsum*, figura que a su vez sucedió a los *prudentes*, todos ellos encargados de interpretar el derecho, este último, como profesional particular en interpretar la Ley de las XII Tablas; los segundos, como consejos de carácter técnico, y los primeros, como destacados juristas investidos de fe pública. El emperador Adriano estableció que los dictámenes de los *ius publice respondendi* tuvieran fuerza de ley cuando fueran ofrecidos por una sola de las partes en una controversia, por ser opiniones de aquellos a quienes se les ha permitido crear el derecho, por lo que si sus respuestas concordaban en un sentido, entonces su parecer obtenía la fuerza (de ley) de vincular a los tribunales encargados de administrar justicia.

En México, el concepto de jurisprudencia se entiende conformado por sus dos aspectos esenciales: el etimológico y pragmático. El primero involucra las acepciones latinas *juris*, que significa derecho, y *prudencia*, que es sabiduría, de manera que de la fusión de estos conceptos se desprende que aquella es la expresión sabia del derecho. El segundo aspecto, se refiere a las decisiones o precedentes emanados de los órganos jurisdiccionales, consistente en la interpretación correcta y válida de la ley, que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta para resolver un problema jurídico determinado, mediante una interpretación constructiva, que es a la vez conocimiento y valoración, y cuyo resultado constituye una directiva para resolver casos posteriores.

La evolución jurisprudencial en el sistema romano-teutón, cuya influencia ha sido determinante en el sistema jurídico de México, fluye hacia la instauración de un tribunal constitucional de jurisdicción única y excluyente en la materia, independiente de los demás poderes derivados de la Constitución, que controla directamente la constitucionalidad de las leyes (control abstracto), y de los actos en forma indirecta (control concreto), a través del sistema concentrado de control jurisdiccional (llamado igualmente austriaco).

co, europeo o en vía de acción), cuyas resoluciones crean jurisprudencia vinculante hacia todos los poderes públicos —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— de cualquier orden, con efectos generales *erga omnes*.

La validez de la fuerza vinculatoria general de las decisiones del Tribunal Constitucional (hacia todos los poderes públicos y hacia todas las personas) proviene de que en forma restringida es el encargado de interpretar la Constitución federal, y a la luz de ésta resuelve sobre la constitucionalidad de las normas generales.

La evolución jurisprudencial en el sistema anglosajón, de influencia en el sistema jurídico de México, establece una Suprema Corte con competencia mixta para resolver sobre la legalidad y/o constitucionalidad de fallos y/o leyes, que forma parte del Poder Judicial de la Federación, cuya función primordial es erigirse en el defensor de la Constitución federal, cuyas resoluciones crean precedentes de observancia obligatoria en sede jurisdiccional hacia las cortes y jueces inferiores, quienes por vía de excepción pueden examinar la constitucionalidad de una ley decidiendo si la aplica o no (control difuso), y si esa decisión de inconstitucionalidad es confirmada por la Corte Suprema, aunque se limite en teoría al caso decidido (control concreto), en realidad deberá ser tomado en cuenta en el futuro por cualquier juez, siguiendo el principio de *stare decisis*, con lo cual la declaratoria de inconstitucionalidad tendrá efectos *erga omnes* con eficacia *ex nunc* (beneficio hacia todas las personas y de aquí en adelante).

La validez de la fuerza vinculatoria general de las decisiones de la Corte Suprema en el sistema jurídico anglosajón se da en función de que es quien en última instancia es el encargado de interpretar y defender la Constitución federal, y a la luz de ésta resuelve sobre la constitucionalidad de los actos y normas generales, emitiendo resoluciones con las características de la cosa juzgada.

La jurisprudencia como se entiende en México tiene una doble influencia de los sistemas romano-teutón y anglosajón, no es una copia de uno u otro, sino antes bien es un híbrido adecuado al sistema jurídico mexicano, que sirve para resolver la problemática propia del país, puesto que recoge del sistema romano-teutón la facultad de interpretación de la ley formalmente escrita, y del sistema anglosajón el establecimiento de decisiones previas que deben ser observadas en la resolución de posteriores casos similares.

Desde las ideas originales que se establecieron acerca de la jurisprudencia en México se pensó que fuera obligatoria para todas las autoridades, con similitud a la fuerza vinculatoria de una ley; sin embargo, por cuestiones políticas que en épocas pasadas atravesaba el país, se convino en la instauración de la fórmula Otero, bajo la cual las sentencias que se pronuncien en

los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediera, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que motivara el juicio.

Apreciando la evolución de la figura de la jurisprudencia, se advierte que se ha venido ampliando su esfera de obligatoriedad, puesto que en sus inicios la emisión de aquélla por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo era vinculatoria para los tribunales y juzgados federales (1882); luego se aumentó su obligatoriedad para las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los territorios federales (1919); posteriormente se extendió a las juntas de conciliación y arbitraje — dependientes del Ejecutivo — (1936); después se ocupó de todos los tribunales administrativos, de trabajo y militares (1967). Asimismo, se implementó que no sólo la Suprema Corte podía establecer jurisprudencia, sino también las Salas de ésta y los tribunales colegiados de circuito, cuya jurisprudencia es de observancia obligatoria hacia sus inferiores. Finalmente, la jurisprudencia inicialmente sólo podía emanar de asuntos en los que se interpretaba la Constitución federal, las leyes federales y los tratados, pero su desarrollo ha ido ampliándose para derivar de asuntos en los que se interpretan reglamentos federales y locales, en asuntos de legalidad y, en general, en todos los asuntos de la competencia de los tribunales federales, y no exclusivamente derivados del juicio de amparo.

Su creciente observancia obligatoria obedece a otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados, alcanzar el objetivo de impartir justicia pronta y expedita y fortalecer la supremacía constitucional, llegando a ser vinculantes hacia las juntas de conciliación y arbitraje y los tribunales administrativos, ambos, dependientes del Ejecutivo Federal; sin embargo, aún no se ha completado el equilibrio de las fuerzas activas en un gobierno democrático. México se resiste a superar por completo la etapa del presidencialismo, limitando el auge de un Estado democrático de equilibrio de poderes.

La jurisprudencia en México es una figura jurídica prevista en la Constitución federal, cuya regulación, ámbito de obligatoriedad, integración, interrupción y modificación se encuentran delegadas al legislador ordinario; por tanto, cualquier limitación o ampliación en estos elementos las podrá realizar el legislador ordinario sin necesidad de realizar una reforma constitucional.

La validez de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito, para que sea obligatoria para las autoridades administrativas, se da en función de que es

producto de la integración, unificación o criterios precedentes que se emiten por los indicados órganos en ejercicio de su facultad exclusiva relacionada con el control de la constitucionalidad de los actos y normas generales, apoyada en reglas de índole moral sólidas establecidas autorreferencialmente en el propio pacto federal.

En México, como en el sistema romano-teutón o en el anglosajón, con sus respectivas diferencias, se fluye hacia la instauración de un tribunal constitucional (*sui generis*, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una competencia mixta de control de constitucionalidad y legalidad), cuya función primordial es erigirse en el defensor de la Constitución federal y en su máximo intérprete, y que mediante sus resoluciones se crea jurisprudencia vinculante hacia todos los poderes públicos —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— de cualquier orden, con efectos generales *erga omnes* (situación que por ahora sólo sucede en los casos de crear jurisprudencia derivada de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales).

La fórmula Otero no pugna con la idea de que la jurisprudencia sea vinculativa hacia las autoridades administrativas, porque los asuntos particulares se pueden resolver conforme a la fórmula indicada, pero una vez que el criterio se reitera e integra jurisprudencia, se realizaría una declaración general vinculante respecto del acto o norma cuya inconstitucionalidad haya sido declarada.

La jurisprudencia y la ley son expresiones de una misma cosa, pues son directrices generales, abstractas, impersonales, obligatorias, y que no desaparecen cuando se aplican a un caso concreto.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA

En el presente capítulo se hará un breve recorrido en relación con el desarrollo de la interpretación jurídica, los sujetos que pueden realizarla, las escuelas y los métodos de interpretación que han tenido más influencia en el desarrollo del derecho.

La justificación de este capítulo es que la jurisprudencia es, esencialmente, la interpretación de la ley; por tanto, es necesario acudir al desarrollo de ésta a fin de advertir si actualmente la jurisprudencia es el reflejo de este desarrollo hermenéutico, que es fuente del derecho.

Lo que se pretenderá demostrar en este apartado es el grado de eficacia vinculatoria de la jurisprudencia con los actos administrativos, así como el nivel de validez que tiene en el ámbito jurídico.

Todo ello con objeto de tratar de evidenciar si mediante la emisión de las jurisprudencias se otorga a los gobernados, seguridad jurídica.

#### I. DESARROLLO DE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA

Frente al positivismo rígido de aplicar la norma de manera tajante, se hizo frente la hermenéutica, ésta se encargó de que el sentido de la norma existe en su recepción más que en su producción, y estableció que el sentido de un texto es el resultado de un compromiso del intérprete, quien debe tener la actitud de restablecer el sentido producido, en otro tiempo y en otra circunstancia, por otra voluntad de producir sentido.

La palabra “hermenéutica” quiere decir “interpretación”. Así que hermenéutica jurídica es interpretación de normas jurídicas. Tiene que ver con Hermes, dios de las cosas ocultas, de ahí que lo hermético tiene que ver con lo cerrado, lo oculto, lo secreto. Entonces, hermenéutica es la actividad del pensamiento, la disciplina que devela lo oculto; sería entonces poner al descubierto lo secreto.

Si la interpretación consiste en dotar de significado a ciertas cosas, entonces la interpretación jurídica puede perfectamente consistir en cualquiera de las dos siguientes posibilidades:

- a) La adscripción de un significado jurídico a ciertos hechos, signos, acontecimientos o comportamientos, los cuales se constituyen en objetos jurídicos, en atención de que son jurídicamente interpretados.
- b) La adscripción de un cierto significado al discurso jurídico, como lo son las leyes.

Nosotros consideramos que el derecho se interpreta, esencialmente porque: los conceptos y términos del derecho están expresados en signos lingüísticos, y éstos no son exactos ni precisos; se refiere a hechos humanos, deliberativos, no mecánicos, que obedecen a intenciones objetivas y subjetivas, de difícil entendimiento y explicación; se da en contextos sociales, políticos, religiosos, económicos y educativos severamente heterogéneos; se expresa en juicios lógicos que encierran una proposición abstracta, general e impersonal, de manera que no puede prever casos concretos en los que se verificará su aplicación.

Porque cuando se aplica el derecho, el juzgador no puede sustraerse por completo de una carga emotiva y personal que le infiere el caso sujeto a decisión, siendo ésta producto de la clase de personas que son y la manera en cómo ven las cosas.

Mediante la jurisprudencia se interpreta el sentido de la norma jurídica, por lo que es necesario referirnos en la presente investigación a los diversos métodos y escuelas de interpretación en la historia del derecho, los que como se verá posteriormente, son utilizados por el máximo tribunal del país para resolver los asuntos que se les ponen a su consideración, y, que a la postre constituyen precedentes que sirven para resolver problemas futuros.

Interpretar es dotar de sentido o significado a un determinado enunciado, es descubrir o desentrañar el sentido que encierra. Nosotros comulgamos con la idea de que la creación del derecho por virtud de sus normas jurídicas creadas por el legislador es un acto incompleto, inacabado, debido a las características propias de los ordenamientos generales; esto es, por su generalidad, abstracción e impersonalidad, por lo que los tribunales, al aplicar el derecho, lo concretizan, y al interpretarlo lo complementan.

Debe ponerse de relieve que la interpretación no es propia del derecho, pues se da también en las artes, en virtud de que se interpreta la iconografía de una pintura, o su estructura formal, sus espacios y su distribución de colores; de igual forma, la música, al ser interpretada por diversos artistas, crean líneas interpretativas específicas.

En la interpretación jurídica se hace presente la teoría desarrollada por Luhman,<sup>132</sup> en razón de que la interpretación depende de elegir entre una pluralidad de interpretaciones la que mejor resuelva el objeto de análisis.

Se le da especial relevancia a la continuidad, al desarrollo jurídico y a la equidad. La importancia de la continuidad se manifiesta cuando las interpretaciones se mantienen mucho tiempo después de que el autor de la ley ha perdido poder, e incluso constituye un criterio orientador hasta cuando la propia ley ha dejado de existir. El impulso del desarrollo jurídico y la equidad se encuentran presentes cuando es interpretando de manera similar el derecho en los casos iguales. Así, estos factores ponen en evidencia la importancia de la interpretación jurídica.

Aún más, sin interpretación no existe, en absoluto, un orden jurídico que pueda desarrollarse óptimamente —como lo afirma Recaséns Siches—, con lo cual estamos de acuerdo, porque la aplicación del derecho implica necesariamente la utilización de algún método interpretativo, de manera que concluimos que en la medida en que mejor se interprete el derecho mejor será el orden jurídico existente.

La interpretación jurídica es el presupuesto de la jurisprudencia, siendo así que delimita su objeto y da un sentido a la ley. Pero interpretar no sólo es dar un sentido a la ley, sino que cumple otra función como la integrativa que “...es algo más que desentrañar un sentido; es determinar su extensión y su significado dentro del ámbito plenario del derecho”.<sup>133</sup>

Ya señalamos que en la época clásica romana se empezó a interpretar el derecho y, de igual forma, hicimos alusión a la época de las luces con el surgimiento del *mos gallicus* y del *mos italicus*. De manera tal que con el *mos gallicus* se creó el modelo de interpretación exegética; es decir, de estricta aplicación de la ley, gramatical y literal, la que fue adoptada por el modelo francés con el Código napoleónico, el que incluso señalaba que los jueces no podían interpretar la ley, y en caso de duda debían acudir al legislador; con lo cual se demuestra que el juez era una simple máquina aplicadora del derecho.

Debemos destacar que mediante este método se inicia un proceso de fijez en el derecho y de seguridad jurídica, además de que da origen a partir de una interpretación estricta, se crea la interpretación auténtica de la ley,

---

<sup>132</sup> Luhman, Niklas, *Confianza*, Santiago de Chile, Anthropos-Universidad Iberoamericana, 1996, y *El derecho de la sociedad*, 2a. ed., México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2005, en relación con la teoría de sistemas desarrollada por este autor, en la que se resalta la función del sistema sobre su estructura, su autoipoiesis, autorreferencia, aumento de complejidad y relevancia del punto de vista del observador.

<sup>133</sup> Zertuche García, Héctor, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 11.



aunque como contrapartida se crea también un monopolio de la interpretación por parte del legislador; el derecho positivo lo es todo, la ley es dura, pero es ley; lo que equivale a demostrar que el legislador está por encima de cualquier poder soberano, incluso arriba de la Constitución, porque podría emitir normas en su contra que tendrían que aplicar los jueces con este método, situación poco democrática.

Sin embargo, la aplicación estricta de la ley no es del todo mala, porque obligó a los jueces a buscar cuál era la intención del legislador, dando paso a los inicios de la interpretación teleológica.

Con el desarrollo de la corriente itálica se estableció el modelo retórico de la interpretación, lo que permitió comprender el verdadero sentir de la norma jurídica, volviendo el concepto de jurisprudencia como *prudencia*; es decir, como la sabiduría de los casos particulares y no de los casos abstractos, mediante la plena sabiduría del derecho mediante una respuesta justa.

A partir de ahí se desarrolló la jurisprudencia de conceptos mediante la dogmática jurídica, basado en las normas existentes en el derecho positivo, que se complementan con la construcción de conceptos jurídicos apoyados en los métodos inductivo y deductivo.

Con este método se aclara el texto de la ley mediante la construcción de conceptos jurídicos; sin embargo, se niega una justificación y valoración de las leyes desde el punto de vista de la justicia; no se crea nada nuevo, sólo se aclara lo existente en la ley.

Las corrientes antiformalistas empujadas por el derecho libre, sociologismo y realismo americano creó la jurisprudencia de intereses (Rudolf Ihering, Philip Heck, Roscoe Pound), mediante la cual se sustituye la jurisprudencia de conceptos por el estudio de la valoración de la vida. Esto es, se entiende que la legitimación del derecho positivo sólo puede darse a través de la satisfacción de los intereses individuales, en atención a una consideración finalista del derecho. Aquí es donde se desarrolla plenamente el método teleológico de interpretación de la ley, la que atiende a la finalidad de ella.

Con este método el derecho dejó de ser considerado una norma formalmente enunciada, para ver con él lo mismo que valores éticos y estipulaciones históricas, políticas y económicas, sin que por ello perdieran su carácter lógico.

Aquí, el derecho es producto de los intereses particulares o de grupo que en el seno de la sociedad luchan por su reconocimiento formal. Se afirma que ninguna ley podrá ser suficientemente comprendida sin el conocimiento de las condiciones sociales efectivas de la época y del lugar social en donde se creó.

Las bondades del método de la jurisprudencia de intereses son obedecer el derecho positivo con la finalidad de ajustar los intereses en conflicto, desarrollar criterios axiológicos, conjugándolos con intereses sociales; se puede recurrir a la analogía sobre la valoración de intereses; el juez es colaborador en la realización de los intereses que inspiraron dicho orden; Según Pound: “dar tanta efectividad como proceda en una sentencia al número mayor posible de intereses humanos, compatible con la seguridad de todos ellos”.<sup>134</sup> Se trata de que si el derecho, valiéndose de una nueva ingeniería social, puede satisfacer un interés sin el sacrificio desproporcionado de otros, debe hacerlo, pues el derecho es un instrumento de ordenación de los intereses en conflicto.

Las deficiencias del método de la jurisprudencia de intereses consiste en hallar un principio que armonice los intereses humanos en conflicto y pueda ser un método confiable para los intereses dinámicos de la nueva sociedad.

Consideremos que este método es el que más se aproxima al método correcto de interpretación de la ley, apoyándonos en una interpretación constructiva democrática de las normas jurídicas. Adelante se explicará.

A la par de la jurisprudencia de intereses surgió la teoría del derecho libre, mediante la cual se reelabora de manera libre la decisión judicial conforme a la voluntad del juez. Para esta escuela no existe un derecho previamente dado, si no que este es producto de la situación. Es a partir de sus circunstancias como el juzgador puede elegir el mejor método para resolver la situación.

Por este método se reivindica a la justicia para resolver las controversias. La libertad que se pregona no es frente a la ley, sino frente al legalismo. No se estimula la interpretación en contra de la ley, sino sólo contra los excesos de interpretación de ella; sin embargo, se presupone la evasión formal de la ley cuando no ofrezca una decisión libre de dudas, lo que consideramos provoca una anarquía e inseguridad jurídica en los fallos judiciales.

Posteriormente, surge la jurisprudencia de problemas, donde se propone sustituir el estudio de la lógica por el modelo jurídico-matemático, lo que es objeto de diversas críticas, que consideramos acertadas como la que realiza Luis Recaséns, al señalar que es un error, trasladar la lógica matemática al campo de la interpretación jurídica porque ésta debe hacerse mediante un “...logos de lo humano o logos de lo razonable”.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Cisneros Farías, Germán, *La interpretación de la ley*, México, Trillas, 2000, p. 106.

<sup>135</sup> Recaséns Siches, Luis, *Nueva filosofía de la interpretación del derecho*, México, Porrúa, 1973, pp. 121 y 122.

Finalmente, tenemos la jurisprudencia del lenguaje, piloteada por Manuel Atienza, Neil MacCormick y Jürgen Habermas, llamada teoría estándar de la argumentación jurídica actual, que parte de la idea de que las decisiones judiciales deben y pueden ser justificadas aunque provengan de una autoridad y aunque sean actos de voluntad jurisdiccionales. Bajo esta idea, la interpretación es una conexión entre el lenguaje y la forma de vida de una sociedad, que no es algo que se ha dado de una vez y para siempre, sino que cambia con la historia, lo que da como resultado una variedad de juegos del lenguaje.

Bajo este influjo de corrientes, debemos destacar brevemente lo que respecto a la interpretación del derecho opinan diversos pensadores.

Hans-George Gadamer opina que la hermenéutica es un círculo de preguntas-respuestas constantes. El intérprete pregunta al texto, pero desde sus preconceptos tradicionales. La distancia temporal le permite al texto excluir los preconceptos negativos. En este preguntar, el intérprete no debe conformarse con sus preguntas, sino que debe encontrar las preguntas para las cuales el texto es respuesta. Porque está supuesto que allá en la distancia el texto pretendió ser respuesta a una cosa, a una circunstancia o a un problema. Este preguntar por las preguntas le permite al intérprete ampliar sus horizontes, hasta el punto de fusionar los horizontes, entre los del intérprete y los del texto. Esto parece ser lo que permitiría decir que una interpretación es, al menos, mejor que otra. Este lenguaje podría criticarse de metafórico, y un positivista lo rechazaría por tener expresiones poco claras; sin embargo, se destaca su pensamiento acerca de que "...interpretar normas es regular comportamientos, y que, por tanto, el intérprete debe ser el portador de toda la problemática de lo real, histórico y concreto...",<sup>136</sup> así como que "...la aplicación del derecho es siempre una obra creativa toda vez que la hermenéutica demuestra que la actividad interpretativa se hace desde la experiencia del intérprete, y es éste quien le añade toda su comprensión al resultado...".<sup>137</sup> De esta forma, sugiere que la solución correcta de un caso no está en seguir con rigor los métodos de interpretación o descifrar la intención originaria del legislador, sino que es una labor de aproximación entre la norma general y la situación concreta en que se hace necesario actualizar el derecho, lo que es una construcción dialógica consensual y procedimental de una nueva elaboración del texto que se interpreta.

---

<sup>136</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia...*, cit., nota 73, p. 179.

<sup>137</sup> *Idem*.

Por su parte, Emilio Betti<sup>138</sup> afirma que el juez intérprete no puede quedarse sólo con el sentido originario de la ley, sino que debe ir más allá, realizando una función normativa; es decir, especificar e integrar el precepto que se interpreta, a fin de obtener máximas de decisión y acción práctica. Dice que el objeto de la interpretación no es la voluntad de alguien, sino la exteriorización de esa voluntad. Que no es lo mismo, porque esta última está destinada a permanecer aún después de desaparecida aquella voluntad, e incluso los individuos que produjeron el sentido, situación que también Hart lo ha hecho notar.

Esto es, el objeto de la interpretación se ha objetivado, y puede decirse que ya no pertenece al autor. De manera que sólo existe en el objeto vivo, a saber: el intérprete. Y es a partir de ese contexto como el espíritu debe entender, comprendiendo, el sentido expresado. En este aspecto puede criticarse que la subjetividad del intérprete pone en juego el problema de la certeza. Betti recurre en este sentido a una resonancia kantiana; en primer lugar, el mundo de los valores es distinto al mundo de los fenómenos, pero tienen una existencia fenoménica en cuanto son utilizados históricamente. En segundo lugar, existe una estructura mental común a los hombres, a pesar de que sus contenidos cambien con el transcurso del tiempo y de las culturas; finalmente, esta estructura mental común se despliega en el genio común de la humanidad, de modo que los hombres disponen de los medios necesarios para una comunicación efectiva de los valores. Esta base común es lo que funda la posibilidad de obtener una correcta percepción de los valores, y por tanto, una interpretación correcta, cuya base son esos valores universalizados. Esto puede criticarse, porque las relaciones humanas no se basan en el consenso, sino que existen diversidad de ideologías, de grupos sociales; por tanto, la interpretación, como la sugiere Betti, queda al margen de la subjetividad.

Para Kelsen,<sup>139</sup> si un órgano jurídico debe aplicar el derecho, entonces necesariamente tiene que establecer el sentido de las normas que va a aplicar; es decir, debe necesariamente, interpretar esas normas. Entonces, afirma que todos los métodos de interpretación llevan un resultado posible, y nunca uno correcto, pues depende del acto volitivo del órgano aplicador del derecho. En este sentido, afirma que encontrar un sentido correcto siempre es una

---

<sup>138</sup> Betti, Emilio, *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*, trad. de José Luis de los Mozos, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1975, pp. 49 y 50, citado en *La jurisprudencia en México*, cit., nota 73, pp. 175 y ss.

<sup>139</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 13a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 349 y ss.

ficción. De igual manera, afirma que la interpretación que efectúa el órgano de aplicación del derecho es siempre auténtica. Es decir, crea derecho.

Según Alf Ross,<sup>140</sup> al interpretar se crean directivas que prescriben cómo debe ser interpretado el derecho; esto es: precedentes, para ser utilizados en la administración de justicia. Ross discrepa totalmente de que el juez al aplicar el derecho es un autómata, y dice que esto es lo más alejado de la realidad. La verdad es que la interpretación es una actividad cognoscitiva que busca determinar el significado del texto jurídico y debe decidir entre una multitud de respuestas; en esta medida su interpretación es un acto de naturaleza constructiva, no un acto de puro conocimiento. Los motivos del juez no se reducen al deseo de acatar una determinada directiva. Es un ser humano que presta cuidadosa atención a su tarea social tomando decisiones que siente como correctas. A sus ojos la ley no es una fórmula mágica, sino una manifestación de los ideales, actitudes, estándares, o valoraciones, que Ross denomina “tradicción social”.

En la medida de lo posible el juez comprende e interpreta la ley a la luz de su conciencia jurídica material, a fin de que su decisión pueda ser aceptada no sólo como correcta, sino también socialmente deseable. Afirma que cuando se dice que el juez sólo aplica la ley, se está ocultando la verdadera función creadora del juez, función constructiva que es a la vez conocimiento y valoración, pasividad y actividad.

Este autor nos señala que mientras más libre es la interpretación, más fácilmente puede suceder que el juez llegue a prescindir de manifestaciones claras que aparecen en los antecedentes legislativos, de manera que puede operar una metamorfosis en la ley sin que exista ningún cambio en ella. Ross identifica dos niveles en el proceso interpretativo: el primero consiste en determinar el verdadero sentido de las palabras de la ley abstracta, mientras que en el segundo debe llevarse a cabo lo que denomina “transportación a lo concreto”, por lo que además de ubicarlo en la corriente realista está en el neopositivismo, porque no se aleja del marco de derecho positivo vigente; esto es, no se cae en un desconocimiento de la norma para resolver los asuntos.

Por su parte, Ferrajoli<sup>141</sup> señala que el juez no es una máquina automática en la que se insertan los hechos y se sacan sentencias, sino que en ejercicio de un poder, el de interpretación o verificación jurídica, resuelve los asuntos puestos a su consideración. En este aspecto opina que la interpretación de la ley nunca es actividad solamente reconocitiva, sino que siempre es el fruto de una elección práctica respecto de las hipótesis interpretativas alternativas.

<sup>140</sup> Ross, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Buenos Aires, Eudeba, 2005, pp. 171 y ss.

<sup>141</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, 6a. ed., Madrid, Trotta, 2004, pp. 128 y ss.

Y en esta elección, más o menos opinable —según el grado de indeterminación de la previsión legal— concluye inevitablemente en el ejercicio de un poder, en la denotación o calificación de los hechos. Este autor llama poder de denotación o de interpretación de la ley al ejercido por el juez al denotar un sujeto fáctico, mediante un predicado legal apropiadamente redefinido por él con términos de extensión determinada, y llama poder de denotación fáctica o de interpretación de los hechos al ejercido por el juez al manifestar con un predicado legal a un sujeto fáctico expresamente connotado por él en los términos de extensión indeterminada usados por la ley.

Hart<sup>142</sup> señala que las reglas interpretadas por los tribunales son fuentes del derecho, pues crea una regla de reconocimiento, que a la larga constituye la predicción de las decisiones de los tribunales. Los tribunales consideran a las reglas jurídicas no como predicciones, sino como criterios o pautas a seguir, que son lo suficientemente determinados, a pesar de su textura abierta, como para limitar, aunque no para excluir, su discreción. Los tribunales utilizan la regla última de reconocimiento para resolver los casos, de manera que el derecho es lo que los tribunales dicen que es. Así, cuando un juez asume su cargo, se encuentra con una regla; esto circunscribe, aunque no anula su actividad creadora, de manera que la adhesión del juez a la regla le es exigida para mantener los criterios o pautas, pero opina que el juez no las crea.

Por su parte, Luhmann<sup>143</sup> señala, respecto de la hermenéutica jurídica que el juez al aplicar las leyes obedece al legislador, pero emprendería un viaje a ciegas si no tomara en cuenta cómo las nuevas leyes se integran en el conjunto de las premisas de decisión de los tribunales. Esto es lo que permite representar la diferencia como una especie de círculo cibernético, en el que el derecho se observa a sí mismo con una observación de segundo orden. El juez debe tratar de entender qué es lo que quiso el legislador; es decir, cómo observó el mundo. Por eso se desarrollan los métodos para interpretar. Los tribunales tienen que decidir hasta dónde pueden resolver los casos ayudándose de la interpretación, y hasta dónde, en caso de que las soluciones no sea satisfactorias, deben exigir cambios por parte del legislador.

Luhman opina que se ha ampliado la interpretación frente a la multitud de leyes, se discute la pluralidad de métodos de interpretación y cada vez menos se habla de la deducción severa. El juez se enfrenta a la doble exigen-

---

<sup>142</sup> Hart, Herbert, L. A. *El concepto de derecho*, 2a. ed., Buenos Aires, Aledo-Perrot, 2004, p. 121.

<sup>143</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, 2a. ed., México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2005, pp. 359 y ss.

cia de decidir cada caso concreto y decidir de manera justa, por lo que entre más legislación, más complejidad judicial, y por ende, más interpretación.

Habermas<sup>144</sup> precisa que la hermenéutica jurídica tiene el mérito de haber hecho valer de nuevo, contra el modelo convencional de la decisión jurídica como de una subsunción de un caso bajo la correspondiente regla, la idea aristotélica de que ninguna regla puede regular su propia aplicación. El significado de la norma sólo cobra concreción al aplicarse a un estado de cosas específico. Indica que la hermenéutica propone para ello un modelo procesal de interpretación, que comienza por una precomprensión de carácter evaluativo que se establece entre norma y el estado de las cosas, que abre una relación previa y un horizonte para el establecimiento ulterior de relaciones. La precomprensión, inicialmente difusa, se concreta al aplicar la decisión.

Opina que la hermenéutica cobra una posición propia en el seno de la teoría del derecho, porque resuelve el problema de la racionalidad en la fundamentación de las sentencias mediante la inserción contextualista de la razón en el contexto histórico de las tradiciones de que se trate. De manera que la racionalidad de una decisión se mediría en última instancia por los estándares que representan los usos y costumbres todavía no condensados por normas, por una sabiduría jurisprudencial que antecede a la ley. La hermenéutica convertida así en teoría del derecho se toma pues, la pretensión de legitimidad de las decisiones judiciales, en serio.

Finalmente, Habermas, ubicado en la teoría de las comunicaciones, en donde se propone entender al derecho como un fenómeno de comunicación y no sólo como un orden coactivo de la conducta humana, un medio de control o un ideal de justicia, respecto a las decisiones jurídicas, indica que como actos del habla son generadoras de nuevo texto, por lo que la decisión debe ocupar el lugar que le corresponde: nada menos que el de crear el texto jurídico, pues la decisión es el elemento dinámico del derecho.

Frente a una interpretación que se considere correcta, existe otra contraria; sin embargo, Ronald Dworkin, jurista norteamericano y profesor de Oxford, señala que es posible arribar a una interpretación única del derecho, sobre la base de la comunidad de sentido existente entre el jurista y la sociedad política a la cual pertenece, aproximándose así a la vertiente hermenéutica de la filosofía actual. La interpretación única podría suceder en al menos dos momentos: el de la inferencia normativa y en el de la decisión. El primero, es el momento en que el intérprete atribuye un sentido al texto que considera resuelve el caso. El segundo, aquél en que decide usar ese sentido normativo para resolver el caso. Son distintos, porque podría suce-

---

<sup>144</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 268 y 269.

der, y sucede, que el juez encuentre una norma aplicable, pero que finalmente no la aplique, independientemente de su motivo. Pareciera que el momento de la inferencia es el más próximo a la posibilidad de ser encontrada la única solución correcta. Pareciera que si se parte de ciertas premisas y se usa la lógica, entonces la solución debería ser única y cierta. Pero no es así, a decir de los estudiosos de la lógica, porque el derecho no es un sistema axiomatizado como si lo fuera uno matemático, de modo que sin violentar el sistema, distintos intérpretes podrían partir de distintas premisas, la cual en estricta lógica podría producir diversas soluciones igualmente válidas. Su teoría está basada en la integridad del derecho, que se apoya en la razón, en tanto que es capaz de descubrir la mejor respuesta a lo que es el derecho y asegurar en cada caso concreto el respeto a los derechos de los ciudadanos. Niega la discrecionalidad del juez, pues la considera antidemocrática en tanto altera el régimen de división de poderes al instalar al juez en el lugar del legislador, y contradice el lenguaje de los juristas en cuanto a que el particular acude al órgano jurisdiccional a que se les reconozca un derecho, no a que se le invente. Niega que el derecho tenga un carácter incompleto o indeterminado, y cree que es posible encontrar en todos los casos, aún en los difíciles, la respuesta jurídica correcta.

En relación con esta teoría, opinamos que al aplicarse el derecho, éste necesariamente debe interpretarse, por lo que la ley se muestra insuficiente, en virtud de que tras sus enunciados late un fin o un interés social que remite a una constelación de valores, que asimismo han de pensar en la decisión judicial.

Coincidimos con Guastini cuando expresa que la interpretación jurídica tiene por objeto disposiciones generales; por tanto, la interpretación, es decidir el significado de un texto legislativo, de manera que “interpretar es producir una norma”.<sup>145</sup>

Así, podemos concluir, acorde con lo que opina Luis Prieto Sanchíz,<sup>146</sup> que existe una palpable decadencia de la ley frente a su interpretación, porque:

1. El derecho legal envejece y es incapaz de ofrecer respuesta a los problemas actuales, lo que provoca tanto la aparición de lagunas como el mantenimiento de soluciones obsoletas e insatisfactorias.

---

<sup>145</sup> Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 8.

<sup>146</sup> Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 30.



2. El derecho no tiene un carácter sistemático coherente, lo que deja en manos del juez la respuesta ante el caso concreto.
3. El derecho no puede quedar en la ley del Estado, pues existen fuentes sociales que compiten con ella y que han de ser también ponderadas por el intérprete.

En este aspecto coincidimos con el autor en comentario cuando afirma que entre la comparación de los jueces con los legisladores, aquéllos ganan la partida en cuanto están libres de intereses políticos, y además, tienen más madurez que la mayoría de los miembros de los partidos que hacen las veces de legislador.

Así pues, opinamos que el derecho se interpreta, esencialmente porque:

- a) Los conceptos y términos del derecho están expresados en signos lingüísticos, y éstos no son exactos ni precisos.
- b) El derecho refiere a hechos humanos, deliberativos, no mecánicos, que obedecen a intenciones objetivas y subjetivas, de difícil entendimiento y explicación.
- c) Se da en contextos sociales, políticos, religiosos, económicos y educativos severamente heterogéneos.
- d) Se expresa en juicios lógicos que encierran una proposición abstracta, general e impersonal, de manera que no puede prever casos concretos en los que se verificará su aplicación.

De todo lo hasta aquí expuesto podemos afirmar que la imagen del juez al interpretar el derecho estrictamente pasivo y mecanicista se hizo insostenible, como se encargan de denunciar los antiformalistas y los realistas, en virtud de que los órganos jurisdiccionales no actúan de manera arbitraria ni por simple corazonada, sino que invocan elementos de razonabilidad, ponderación y proporcionalidad, creando una situación jurídica distinta de la inicial mediante una actividad constructiva, esto es, creadora de derecho.

Como puede observarse, la cuestión de si conviene o no sostener que hay una interpretación correcta de la ley depende de cuál ley se trate y de cuál es el sector que debe sostener una posición al respecto. Por tanto, es claro que si queremos vivir en un Estado democrático debemos sostener que la interpretación correcta de los textos será siempre la que consiga una mayor democracia, y si queremos un mundo igualitario debemos sostener la interpretación que consiga un mayor bienestar para la mayoría de la población.

De esta forma, opinamos que la solución no podrá encontrarse por caminos que no conduzcan, previamente, a construir una sociedad solidaria, de la que pueda esperarse que sus miembros acepten los mismos valores.

## II. SUJETOS QUE PUEDEN REALIZAR LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA

Es de total importancia tomar en cuenta que dependiendo quién realice la interpretación del derecho, está el grado de vinculación de esa interpretación.

En efecto, ya hemos señalado que el fundamento esencial de que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación sea obligatoria en sede jurisdiccional (hasta hoy), es porque emana de los órganos jurisdiccionales que tienen la potestad exclusiva de interpretar el texto constitucional, de ahí que su grado de vinculación sea alto, a diferencia, por ejemplo, de la jurisprudencia que emana el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es competente para conocer de meras cuestiones de legalidad restringidas en su ámbito territorial.

En este orden de ideas, es pertinente hacer la siguiente clasificación:

1) *Interpretación doctrinal*. La apreciamos desde dos puntos de vista: en sentido amplio y en sentido estricto: por cuanto hace al primero, es la que realiza cualquier persona; mientras que en sentido estricto, la interpretación doctrinal es la que realizan juristas con fines laborales o académicos que no ejercen la carrera de la judicatura. Esta interpretación carece de validez vinculatoria.

Cabe comentar que aunque en el sistema jurídico mexicano no se reconoce formalmente a la doctrina como sustento de una sentencia, es práctica reiterada que ellas se apoyen en aquélla, siempre y cuando el juez atienda objetiva y racionalmente a sus argumentaciones jurídicas; es decir, sin hacer afirmaciones dogmáticas siguiendo solamente lo que indica el texto doctrinal, sino antes bien, asumiendo personalmente las razones que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.

2) *Interpretación auténtica*. Es la que realiza el órgano que crea o modifica la norma general, ya sea mediante la creación de otra nueva norma que determine el alcance de la anterior o mediante la exposición de motivos de la ley en comento.

3) *Interpretación administrativa*. Es la que realizan los órganos del Estado en ejercicio de sus funciones; es decir, la que hacen las autoridades administrativas al aplicar el derecho.

4) *Interpretación judicial*. Es la que realizan los órganos jurisdiccionales en ejercicio de sus funciones. Esta interpretación es vinculatoria, porque es emanada del ente formalmente facultado para decir el derecho.

Como advertimos, dependiendo quién realice la interpretación del derecho, está el grado de vinculación de esa interpretación; es decir, si la norma constitucional otorga a uno de los poderes de la Unión como facultad primordial decir el derecho (Judicial), mientras otro lo crea (Legislativo) y

uno más lo ejecuta (Ejecutivo), es claro que la interpretación que realicen cada uno de ellos tiene un grado diferente de vinculación obligatoria, siendo el que más, atendiendo a la naturaleza de la función, el que tiene la facultad intrínseca de interpretarlo, a saber: el Poder Judicial.

En este sentido, podemos afirmar que la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse la que se encuentra vigente al momento de aplicarla a los casos concretos (pues resultaría una injusticia pretender que los casos se juzguen con interpretaciones ya superadas).

### III. ESCUELAS DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA

Durante el transcurso del tiempo han existido diversas escuelas de interpretación jurídica, entre ellas, las siguientes:

1) *Escuela del derecho natural*, en la cual el derecho era concebido como creación divina, superior a todo lo realizado por el hombre; es decir, que toda ley obedece a una potestad suprema. Lo natural es lo que atañe esencialmente al hombre, como lo justo y lo bueno; esto es, lo que por naturaleza le corresponde.

2) *Escuela del derecho racional*. Piloteada por Kant, promulga que la razón es la fuente de toda norma jurídica y la que rige la conducta de los hombres.

3) *Escuela exegética*. Es la que basa la interpretación de la ley en la búsqueda de la voluntad del legislador; se profesa el culto a la ley de manera tal que afirman que no hay necesidad de interpretarlo.

4) *Escuela histórica del derecho*. Comandada por Savigny, establece que el derecho es el producto del continuo desarrollo humano, apoyado en su historia, en su tradición y en su pasado; por tanto, aquél continuamente está en evolución.

5) *Escuela científica del derecho*. Se busca armonizar la función de los métodos exegético e histórico; es decir, conserva un respeto hacia la norma jurídica (exegético) y se interpreta conforme a las circunstancias y al tiempo (histórico), de manera tal que se procura aplicar el derecho conforme a un método científico apoyado en la ley, como premisa mayor, el análisis histórico como precedente, y la situación actual como conclusión.

6) *Escuela conceptualista de la ley*. El representante de esta escuela es Ihering, quien propone que el derecho es un conjunto de relaciones jurídicas y principios generales que permiten llenar las lagunas del derecho, basta la interpretación de las normas jurídicas para retroalimentar la ley y completarla. Se pri-

vilegia el derecho positivo de manera tal que no debe existir contradicción, sino unidad sistemática perfeccionada con la sencillez del lenguaje.

7) *Escuela de intereses*. La tesis básica de esta escuela se refiere a que el derecho, en general, es un producto de los intereses particulares o de grupo que en el seno de la sociedad luchan por reconocimiento formal. El legislador no es un ser abstracto, sino alguien que vive dentro de intereses sociales. Así, las leyes no hechas atendiendo a esta pugna de intereses.

8) *Escuela del derecho positivo*. Kelsen es el representante de esta escuela; precisa que toda norma jurídica debe provenir del ente facultado para crearla, el que deriva a su vez de una norma fundamental que delinea el marco jurídico de una nación. Las normas jurídicas así creadas son las únicas con validez en ese sistema de derecho.

9) *Escuela americana de la libre decisión judicial*. Homes y Alf Ross son los precursores de esta línea de pensamiento. Se basan en las dos frases que caracterizan al *Common Law: the life of the Law has not been logic, it has been experience*<sup>147</sup> (la vida de la ley no ha sido lógica, ha sido experiencia), y *judge-made law*<sup>148</sup> (juez-creador de ley). El juez puede resolver cualquier hecho sujeto a su potestad interpretando de manera extensiva la ley sin contrariarla o desatenderla.

10) *Escuela contemporánea*. Pretende hacer una división en la interpretación a partir de los casos fáciles y de los casos difíciles. Los primeros son los importantes y trascendentes; es decir, aquéllos cuya excepcionalidad es relevante y que tienen efectos que trascienden en el tiempo, no sólo para el caso concreto, sino como precedente a casos análogos; no basta para su solución la aplicación de la ley, sino que es necesario ponderar disposiciones jurídicas o involucrar juicios morales (aborto, por ejemplo). Los casos fáciles son los que se resuelven con simples silogismos.

Una modalidad de los casos difíciles son los casos trágicos, en los que no es posible encontrar una solución jurídica que no sacrifique algún valor fundamental en beneficio de otro, de manera tal que el juez resuelve en contra de su moral o no encuentra una solución correcta y, por tanto, debe utilizar solamente su raciocinio. En esta escuela se acude a criterios de interpretación liberal, evolutiva, conforme, crítica y pragmática.

Como se observa, así como la sociedad se ha desarrollado a lo largo del tiempo, también en el ámbito del derecho se ha realizado lo propio por lo que se refiere a su perfeccionamiento intrínseco y a la manera de interpretarlo mediante diversos métodos, los que como se verá en este apartado

<sup>147</sup> López Monroy, José de Jesús, *op. cit.*, nota 93, p. 22.

<sup>148</sup> Torrón Martínez, Jesús, *op. cit.*, nota 97, p. 98.

han sido utilizados por el Poder Judicial de la Federación al establecer las jurisprudencias.

#### IV. LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA

De las escuelas señaladas en el punto anterior, han derivado diversos métodos para interpretar el derecho.

Conviene enfatizar que el Poder Judicial de la Federación en la creación de las jurisprudencias aplica los diversos métodos interpretativos del derecho desarrollados por las teorías y por los autores que se han venido comentando, como son los siguientes:

1) *El analógico*. Busca complementar las lagunas de la ley (las que evidentemente existen, porque los textos legales no pueden cubrir todas las hipótesis que en la realidad se presentan). El Poder Judicial de la Federación ha utilizado este método para resolver los asuntos puestos a su consideración, como se advierte de los siguientes ejemplos:

INTERPRETACIÓN ANALÓGICA DE LA LEY. Sólo puede tener lugar cuando existe relación o semejanza entre casos expresados en alguna ley y otros que se han omitido en ella. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen: LXV, página: 3890).

INTERPRETACIÓN DE LA LEY, POR ANALOGÍA. La ley no la reprueba y si en la adopción y desarrollo de ese método de interpretación el sentenciador procede sin quebranto de las normas positivas y de principios generales, no puede considerarse que incurre en violación de garantías. (Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XCII, página: 1034).

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL. Como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para colmar una laguna o vacío legislativo en el Texto Constitucional únicamente debe acudir a aquellas disposiciones que por su naturaleza puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, solamente podrán aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, ya que de proceder en estos términos se dejaría de acatar la voluntad del Constituyente

(Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, agosto de 2006, Tesis: P. LVI/2006, página: 13).

A partir de los principios generales del derecho, o puntos fundamentales en que el derecho descansa. A falta de disposición legal que solucione la controversia, se acuden a estos principios, verbigracia:

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBEN OBSERVAR EL PRINCIPIO GENERAL DE DERECHO QUE ESTABLECE QUE NINGÚN ÓRGANO JURISDICCIONAL, SIENDO COMPETENTE, ESTÁ FACULTADO PARA ABSTENERSE DE RESOLVER LOS ASUNTOS QUE SE PRESENTEN A SU CONOCIMIENTO, NI PARA REMITIR EL NEGOCIO A OTRO TRIBUNAL. Si bien es cierto que el ejercicio de la función jurisdiccional implica que cada juzgador atienda a su propia convicción y, por ello, no puede obligarse a los miembros de un Tribunal Colegiado de Circuito a emitir sus votos de manera coincidente, con el único propósito de fallar un asunto, también es verdad que esa libertad no llega al extremo de permitirles se abstengan de resolver, pues el artículo 17 de la Constitución Federal garantiza esa decisión, la cual se entorpece cuando un expediente es remitido de un tribunal a otro, por imposibilidad para fallar al no existir consenso de sus miembros, porque esa abstención del cuerpo colegiado, que provoca demoras y suspicacias, repercute no sólo en detrimento del particular que busca justicia, sino de la sociedad, que exige la garantía de que los tribunales del Poder Judicial de la Federación actúen con independencia, y de que no pese sobre ellos la sombra de presiones ajenas a su deber que les impida declarar el derecho en todos los casos que se presenten a su conocimiento. Además, la aparente imposibilidad para resolver los asuntos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, no existe, porque la propia ley los autoriza a tomar decisiones por mayoría de votos, por lo que siendo tres los integrantes de cada uno de esos órganos, y establecido que necesariamente habrán de dictar resolución, siempre habrá posibilidad de alcanzar mayoría respecto de cada uno de los puntos jurídicos que en orden de preferencia lógica se vayan tratando. Luego, cuando los miembros de un Tribunal Colegiado de Circuito presenten diferentes posturas de solución, ello no significa la imposibilidad para llegar a una decisión, ya que aun cuando ésta no sea aprobada de manera unánime, y por más que se presenten aspectos a consideración del órgano colegiado, siempre será factible que cada una de las propuestas se analice y decida por el tribunal en forma lógica y por opciones preferentes. En este orden, es dable concluir que los Tribunales Colegiados de Circuito deben observar el principio general de derecho que establece que ningún órgano jurisdiccional, siendo competente, está facultado para abstenerse de resolver un asunto, ni para remitir el expediente a otro tribunal, salvo los casos de incompetencia o de impedimento de dos o más de sus miembros (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de*

la *Federación y su Gaceta*, Tomo: X, noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVIII/99, página: 48.)

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO, SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 125, 130 y 139 de la Ley de Amparo, que regulan lo relativo a la suspensión provisional y definitiva de los actos reclamados, y a la garantía que el quejoso debe otorgar en los casos en que aquéllas sean procedentes, para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se puedan ocasionar al tercero perjudicado si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo, y atendiendo a la naturaleza, objeto, requisitos de procedencia y efectividad de la medida cautelar de que se trata, así como al principio general de derecho que se refiere a que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, se arriba a la conclusión de que respecto a la suspensión provisional que se puede decretar con la sola presentación de la demanda, cuando exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, tomando el Juez de Distrito las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero, y a virtud de la cual se ordena mantener las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, surte sus efectos, al igual que ésta, inmediatamente después de que se concede y no hasta que se exhiba la garantía fijada, porque de lo contrario no se cumpliría con su finalidad, que es la de evitar al quejoso perjuicios de difícil reparación. Además, debe tomarse en cuenta que ante el reciente conocimiento de los actos reclamados, el quejoso está menos prevenido que cuando se trata de la suspensión definitiva, y si ésta surte sus efectos desde luego, aun cuando no se exhiba la garantía exigida, lo mismo debe considerarse, por mayoría de razón, tratándose de la suspensión provisional, sin que ello implique que de no exhibirse garantía deje de surtir efectos dicha suspensión. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIII, abril de 2001, Tesis: P./J. 43/2001, página: 268.)

2) *Sistemático*. Interpreta a la norma como parte integrante de un contexto jurídico, de manera que para la atribución de un significado a un precepto se tiene en cuenta el contenido de otras normas o su contexto jurídico, debido a la conexión material entre preceptos que regulan la misma materia, a las razones lógicas que apelan a la unidad íntima de conexión de los apartados de un título, a los motivos gramaticales que exige tomar en consideración la totalidad del artículo para entender una parte y a las razones históricas o los antecedentes doctrinales; la interpretación sistemática permite indagar el sentido de un precepto normativo en relación con el sistema jurídico al que pertenece. Ejemplos:

LEYES FISCALES. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN ESTRICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN EN DICHA MATERIA. Si bien es cierto que la interpretación y aplicación de las normas impositivas es estricta, también es cierto que resultaría imposible interpretar cada precepto considerándolo fuera del contexto normativo del que forma parte, ya que de ser así, cualquier intento estricto de interpretación resultaría infructuoso para determinar el sentido y alcance de las normas. Toda norma requiere de una interpretación, aunque sea literal, sin importar su rango, ya sea constitucional, legal, reglamentario, contractual o de cualquier otra índole, y un principio de hermenéutica obliga a interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento al que pertenecen, y en función a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico; sin que ello implique que en materia impositiva una interpretación estricta pero al fin y al cabo interpretación, vaya a obligar al sujeto pasivo de la norma tributaria al pago de contribuciones no establecidas en las leyes fiscales. En consecuencia, interrelacionar las normas de manera sistemática no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige la materia fiscal, ni el principio de legalidad que prevalece en dicha materia, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional. (Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: VII, abril de 1991, Tesis: 3a./J. 18/91, página: 24.)

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIII, febrero de 2006, Tesis: P. XII/2006, página: 25.)



3) *Teleológico*. Se atiende al fin que el dispositivo legal busca, el espíritu del legislador. Ejemplo:

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Desde la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, en su artículo 9o. se dispuso que “El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”, texto que prácticamente fue reproducido en el artículo 50 de la Constitución Política de 1857. Ahora bien, encontrándose vigente este último dispositivo, el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la Unión, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del XX, expidió diversos actos formalmente legislativos, destacando, entre otros, el Código de Comercio de quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, respecto del cual se sustentó su constitucionalidad, por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que su expedición no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni que pasaran todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba de un acto de colaboración entre ambos órganos. Posteriormente, en relación con el texto establecido originalmente en la Constitución Política de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, destaca que en la exposición de motivos del proyecto respectivo se reprochó que se hubiera otorgado sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo, a delegar facultades, por lo que en el texto original del artículo 49 de la vigente Norma Fundamental, con el fin de terminar con esa situación, se agregó como única excepción a la prohibición consistente en que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, el caso en que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal, de donde se advierte que con tal dispositivo se buscó evitar que el presidente de la República fuera facultado por el Congreso de la Unión para emitir actos formalmente legislativos, es decir, de la misma jerarquía de las leyes que corresponde emitir a aquél, mas no que la facultad de emitir disposiciones de observancia general se reservara al mencionado órgano legislativo. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIV, agosto de 2001, Tesis: 2a. CXXIX/2001, página: 226.)

4) *Exegético*. Se atiende a la literalidad de la ley; este método se apoya en la lógica jurídica, cuyo fin es descubrir el espíritu de la norma legal para completar, restringir o extender su texto. Esto conduce a buscar el pensamiento del legislador a través de los trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones, así como en la equidad y en los principios generales del derecho que inspiraron el proyecto legislativo. Como ejemplos de este método encontramos los siguientes:

JURISDICCIÓN CONCURRENTE. LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO TIENEN COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS DE JUECES DE DISTRITO CUANDO SE ALEGUE VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 16, 19 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN MATERIA PENAL. De la interpretación exegética del artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que al introducir a los Tribunales Unitarios de Circuito como autoridad de amparo, el Constituyente no quiso limitar su competencia a los casos en que el responsable fuera otro Unitario, sino conservar la jurisdicción concurrente que siempre habían tenido en esa materia e impedir que los Juzgados de Distrito conocieran de los amparos promovidos contra actos de los Tribunales Unitarios. En comunión con esta intención, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina que los Jueces de Distrito pueden conocer de las demandas de amparo contra otros Jueces, pero no contra Tribunales Unitarios, y que éstos tienen competencia exclusiva para conocer del amparo interpuesto contra actos de otros Unitarios, así como de los demás asuntos que les encomienden las leyes, entre los que se encuentran los amparos indirectos promovidos contra resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito dentro de los juicios en los que se aduzca violación de las garantías contenidas en los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución Federal, en materia penal. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, Agosto de 2006, Tesis: 1a./J. 30/2006, página: 113.)

ALIMENTOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EN LA DEMANDA RELATIVA SE HAYAN ADUCIDO HECHOS FALSOS Y QUE, DE ELLO, SE ADVIERTA LA INNECESIDAD DE QUIEN LOS RECLAMÓ, CONSTITUYE UNA CAUSA SUFICIENTE PARA EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN DE SU PAGO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 278, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MICHOACÁN). El artículo 278, fracción II, del Código Civil del Estado prevé como causa de cesación de la obligación alimentaria que el acreedor dejare de necesitar los alimentos. Ahora bien, la oscuridad de este dispositivo, en cuanto a si la circunstancia de aducir hechos falsos en la demanda de alimentos, es causa suficiente para que se extinga esa obligación o no, requiere de una interpretación exegética y teleológica, a fin de dilucidar si el legislador tuvo la intención de que

únicamente en los casos que de manera expresa se enumeran en ese precepto, es en los que procede la suspensión, cesación o extinción de la obligación de pago de alimentos, o bien, si el creador de la norma no previó hipótesis diversas, como el aducir hechos falsos para obtener una pensión alimenticia, porque no se tuvieron presentes al momento de legislar. Por ello, la fracción VI del dispositivo en cita, deja abierta la posibilidad de que se suspenda o cese la obligación de dar alimentos por supuestos o causas no previstas expresamente en él, lo cual da pauta para sostener que la interpretación de dicho precepto debe ser extensiva y no restrictiva, determinación con la cual se corrobora la tesis de que la circunstancia de que se hayan aducido hechos falsos en la demanda de alimentos y que, de ello, se advierta que no existía la necesidad de quien los reclamó, sí es causa suficiente para extinguir la obligación de su pago. (Tesis aislada, Materia(s): Civil, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXV, Mayo de 2007, Tesis: XI.2o.147 C, página: 2014.)

5) *Gramatical*. Intrínsecamente relacionado con el anterior, este método se ocupa de analizar la literalidad de la ley, pero subordinado a la intención del legislador. Como ejemplos, los siguientes criterios:

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Cuando un precepto de ley es claro, no es jurídico buscar interpretaciones del mismo, porque su letra en sentido gramatical no da lugar a dudas. (Quinta Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, volumen: CXXV, página: 1669.)

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Dos elementos debe tener presentes el juzgador al interpretar la ley: el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósitos que llevaron al legislador a dictarla. Claro es que cuando el sentido gramatical va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre la aplicación de la ley; pero si, examinados los propósitos del legislador, se encuentra una palpable contradicción entre estos propósitos, y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hace suponer que esta significación no es la real, y debe procurarse, preferentemente, descubrir cuál fue la voluntad manifestada en el precepto legal, ya que, de acuerdo ella, es como debe decidirse la controversia. (Materia(s): Común, Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XVIII, página: 116.)

6) *Equitativo*. Aquí se toman en cuenta las características del caso particular, de suerte que en vista de éstas se interprete y aplique con justicia la ley. Muestra de esta interpretación son los siguientes criterios:

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN

EN SITUACIONES DISPARES. El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: V, Junio de 1997, Tesis: P./J. 42/97, página: 36.)

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben

ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: V, Junio de 1997, Tesis: P./J. 41/97, página: 43.)

IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 40., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES. El primer párrafo del artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley y ordena al legislador que proteja la organización y el desarrollo de la familia, se introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974 como parte de un largo proceso para lograr la equiparación jurídica del género femenino con el masculino. Así, en la relativa iniciativa de reformas se propuso elevar a rango constitucional la igualdad jurídica entre ambos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. De manera que la referida igualdad implica una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, ya que frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 40. constitucional, más que prever un concepto de identidad, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, julio de 2007, Tesis: 1a. CLII/2007, página: 262.)

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción

hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, septiembre de 2006, Tesis: 1a./J. 55/2006, página: 75.)

7) *A coherente*. Se utiliza cuando dos enunciados parecen o resultan ser incompatibles entre sí. En este caso se busca la conservación de los enunciados salvando la incompatibilidad aparecida *primera facie*, soslayando los enunciados que son verdaderamente incompatibles, partiendo de la idea de que no existen antinomias. Es una interpretación correctora. Un ejemplo de este tipo de interpretación lo encontramos en el siguiente criterio:

REVOCACIÓN. EL PLAZO QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIAR ESE RECURSO DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN POR LA QUE LA AUTORIDAD DÉ A CONOCER AL PARTICULAR EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE MANIFESTÓ DESCONOCER AL INTERPONERLO, ASÍ COMO SU NOTIFICACIÓN. De la interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 129, fracción II, párrafo segundo y 135 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que el plazo de cuarenta y cinco días para ampliar el recurso administrativo a fin de impugnar el acto y su notificación, o sólo ésta, debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación por la que la autoridad

dé a conocer al particular el acto administrativo que manifestó desconocer al interponer el recurso, así como su notificación. Lo anterior es así porque, por un lado, una notificación sólo puede afectar al particular cuando surte efectos y, por otro, porque opera la regla general establecida en el artículo 135 del citado Código, conforme a la cual las notificaciones de los actos administrativos surten efectos el día hábil siguiente a aquel en que se practican. En ese tenor, el conflicto de redacción existente entre los preceptos citados debe resolverse mediante su interpretación armónica, de manera que se coordinen y tengan vigencia y aplicación al caso concreto para que el orden jurídico sea coherente en sus diversas disposiciones y se ajuste al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la garantía de audiencia a fin de asegurar a los gobernados la posibilidad de una adecuada, eficaz y oportuna defensa, la que podría verse gravemente afectada si el mencionado artículo 129, fracción II, párrafo segundo, se interpretara en forma literal, aislada y restrictiva. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XVIII, septiembre de 2003, Tesis: 2a./J. 81/2003, página: 554.)

8) *Coherente*. Aquí se aceptan las antinomias y se resuelve la contradicción con una interpretación abrogadora. Verbigracia:

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARAN LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES, NO VULNERAN NI RESTRINGEN LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS. De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que ésta es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones en ningún caso podrán contravenir las disposiciones establecidas en aquélla. Por tanto, la decisión de fondo que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, de la citada Constitución Federal, en el sentido de declarar la invalidez de normas generales emitidas por los órganos legislativos locales, no vulnera ni restringe la soberanía de los Estados miembros de la Federación, toda vez que al integrarse en un Pacto Federal, quedaron obligados a su respeto y a no contravenirla ante todo en las Constituciones Locales, por imperativo propio del mencionado artículo 41, máxime si se toma en consideración que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control garante de ese respeto. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIII, marzo de 2001, Tesis: P./J. 17/2001, página: 471.)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE JUSTIFICA LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ Y CONSECUENTE EXPULSIÓN DE



TODO EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, Y NO SÓLO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DIRECTAMENTE AFECTADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD. Si bien es cierto que el principio federal de división de poderes y de certeza jurídica fundamentan que la regla general en la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias consista en expulsar únicamente las porciones normativas que el Tribunal determina inconstitucionales a fin de afectar lo menos posible el cuerpo normativo cuestionado; sin embargo, existen ocasiones en que se justifica establecer una declaratoria de inconstitucionalidad de mayor amplitud, lo que puede suceder en el supuesto de que las normas impugnadas conformen un sistema normativo integral, en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que, en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarlo de manera terminante o de rediseñarlo, creándose uno nuevo por propia autoridad jurisdiccional, lo que implicaría una mayor intervención del Tribunal en la lógica del ordenamiento jurídico controvertido, generando el riesgo de intersección de las facultades del Tribunal Constitucional con las que corresponden exclusivamente a otros poderes públicos. (Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXVI, diciembre de 2007, Tesis: P./J. 85/2007, página: 849.)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL ESTAR FACULTADA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA DECLARAR LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES O ACTOS COMBATIDOS, TAMBIÉN PUEDE DECLARAR SU INAPLICABILIDAD TEMPORAL. En virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, está facultada para declarar la validez o invalidez de las normas o actos impugnados y, en su caso, para decretar la absolución o condena respectivas, por mayoría de razón, cuando el caso así lo amerite, debe considerarse que también tiene facultades para declarar la inaplicabilidad para un determinado proceso electoral, de las disposiciones impugnadas que se consideren contrarias a la Constitución Federal, en el supuesto de que haya resultado fundada la acción de inconstitucionalidad intentada en contra del decreto que reforma diversas disposiciones de alguna ley electoral dada su extemporaneidad. Ahora bien, en atención al espíritu del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal que exige la oportunidad de la reforma en materia electoral, para que previamente y durante el proceso electoral respectivo no se presenten reformas fundamentales, es de concluirse que el motivo de inconstitucionalidad sólo se actualiza para efectos del proceso electoral inmediato, por lo que, en tales condiciones, no existe impedimento, por razón de temporalidad, para que dichas reformas puedan aplicarse o cobren vigencia para ulteriores procesos electorales; entonces, al tratarse de un vicio que no destruye la ley reformada materia de impugnación en la



presente vía constitucional, únicamente procede declarar su inaplicabilidad para el siguiente proceso electoral. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 41/2000, página: 546.)

9) *En sedes materiae*. Se realiza a través del lugar que el dispositivo interpretado ocupa en el contexto normativo del que forma parte. Ejemplos:

PRESCRIPCIÓN LABORAL. SU APLICABILIDAD EN ACTOS EXTRAPROCESALES. El artículo 736 de la Ley Federal del Trabajo prevé para el cómputo mensual, el de treinta días, toda vez que se encuentra en el capítulo de disposiciones que regula términos procesales; a diferencia del artículo 518 de la misma ley, que establece el plazo con que cuentan los trabajadores para ejercer las acciones correspondientes cuando son separados de su empleo, cuyo cómputo mensual debe regirse por lo preceptuado en el artículo 522 del referido ordenamiento, que se encuentra inmerso en el título relativo a la prescripción. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: II, julio de 1995, Tesis: 2a. LVII/95, página: 109.)

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales”, lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: P. XXII/96, página: 466.)

10) *De constancia terminológica*. Se refiere a atribuirle un significado a un determinado enunciado con relación al título o rúbrica que encabeza el grupo de artículos en el que dicho numeral normativo se ubica. Ejemplo:

FIANZA, EXIGIBILIDAD DE LA. DEBE ATENDERSE AL CARÁCTER ACCESORIO QUE GUARDA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL. El artículo 113 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, establece que en lo no previsto por esa Ley tendrá aplicación la legislación mercantil y el Título Decimotercero de la Segunda Parte del Libro Cuarto del Código Civil para el Distrito Federal. En este sentido es necesario atender al contenido del artículo 2842 del Código Civil para el Distrito Federal que se encuentra en el Título mencionado por el ordenamiento que rige a las instituciones de fianzas que dispone que la obligación del fiador se extingue al mismo tiempo que la del deudor y por las mismas causas que las demás obligaciones. Del texto de este precepto se desprende el carácter accesorio que tiene el contrato de fianza respecto de la obligación principal, por lo tanto, si la obligación principal es divisible y se lleva a cabo un cumplimiento parcial de ésta, en la misma proporción debe extinguirse la obligación de la fiadora; por el contrario, si la naturaleza de la obligación es indivisible o las partes o el juzgador así lo determinan, dicha obligación no podrá considerarse cumplida si no se realiza en su totalidad y, consecuentemente, la fianza deberá ser exigible también en forma total. Es decir, dado el carácter accesorio del contrato de fianza, deberá entenderse en los mismos términos del contrato principal, en virtud de que se otorgó para garantizar su cumplimiento y, por lo tanto, deberá ser exigida atendiendo a la naturaleza divisible o indivisible de la obligación garantizada. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 6/96, página: 39.)

11) *Pragmático*. Interpreta la norma atendiendo a sus consecuencias favorables o desfavorables. Un ejemplo de este método de interpretación lo encontramos en las jurisprudencias que enseguida se transcriben:

ANOTACIÓN REGISTRAL PREVENTIVA DE LA DEMANDA DE AMPARO Y SU AUTO ADMISORIO. ES POSIBLE DECRETAR ESA MEDIDA CAUTELAR EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN LA VÍA INDIRECTA, A PETICIÓN DEL INTERESADO. De la interpretación conforme de los artículo

los 124, último párrafo, y 130, primer párrafo, de la Ley de Amparo, con la garantía de acceso efectivo a la jurisdicción, prevista en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que la ley otorga al Juez de Distrito facultades amplias para adoptar las medidas que estime pertinentes a fin de preservar la materia del amparo, así como para evitar que se defrauden derechos de tercero y se causen perjuicios a los interesados, sin que las normas mencionadas puedan entenderse como preceptos aislados y discordantes del sistema al que pertenecen, sino como disposiciones establecidas con el propósito de contribuir a la eficacia del control constitucional, lo que implica, además de privar de efectos a los actos de autoridad cuando se demuestre su inconstitucionalidad, asegurar la posible restitución de las garantías vulneradas, para el caso de que llegue a concederse la protección constitucional, y evitar que se defrauden derechos de tercero durante la secuela procesal de amparo. Ahora bien, para la consecución de tales objetivos, el Juez de Distrito, también en el expediente principal, puede adoptar las medidas que estime pertinentes. En ese sentido, con la anotación preventiva de la demanda de amparo y su auto admisorio en el Registro Público de la Propiedad del lugar en que se ubique el inmueble, respecto del que se cuestione algún derecho real en el procedimiento de origen, el juzgador federal puede impedir que se defrauden derechos de tercero o que se ocasionen perjuicios a las partes; de ahí que en función de los principios que rigen a las medidas precautorias, cuando quien tenga interés legítimo para solicitar aquella medida formule la petición atinente, el juzgador federal, en un examen preliminar sobre la existencia -aun presuntiva- del derecho alegado y el peligro en la demora, conforme a las circunstancias que rodeen el caso específico, debe ponderar si la anotación preventiva, como medio tendente a dar publicidad al juicio principal cuyo resultado puede influir sobre la situación jurídica del bien inmueble de que se trate, es apta o no para evitar que se defrauden derechos de tercero o se realicen actos que puedan dificultar la ejecución de la sentencia que llegue a conceder la protección constitucional. De proceder la medida, el pago de los derechos que conforme a la legislación correspondiente deban cubrirse (por la anotación preventiva y su cancelación posterior) estará a cargo del solicitante; finalmente, aquella medida tendrá vigencia hasta que quede firme la resolución que ponga fin al juicio; en tal hipótesis el juzgador federal deberá ordenar, de inmediato y oficiosamente, la cancelación del asiento registral preventivo. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIII, mayo de 2006, Tesis: 2a./J. 67/2006, página: 278.)

AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO. La ampliación de la demanda de amparo implica la adición o modificación, por parte del quejoso, de lo expuesto en

su escrito original para que forme parte de la controversia que deberá resolver el Juez o tribunal, y si bien no está prevista expresamente en la Ley de Amparo, su inclusión se estima indispensable para que el juzgador dé una solución adecuada al conflicto que le plantea el quejoso, por lo que es posible considerarla como parte del sistema procesal del amparo con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que establece como garantía individual la impartición de justicia completa, además de pronta e imparcial, máxime que dicha figura no está en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XVIII, julio de 2003, Tesis: P./J. 12/2003, página: 11.)

12) *A fortiori*. Se refiere a cuando se expresan ciertos enunciados que se suponen refuerzan la verdad de la proposición que se intenta demostrar, de tal modo que se dice que esta proposición es *a fortiori* verdadera. Ejemplos en los que el Poder Judicial de la Federación ha utilizado este método de interpretación:

PRUEBA PERICIAL. CUESTIONES DE CARÁCTER TÉCNICO. Con arreglo al artículo 198, segundo párrafo, del Código Fiscal, “cuando se plantean cuestiones de carácter absolutamente técnico, el tribunal, de oficio, deberá exigir que se rinda prueba pericial”, es patente que la citada probanza podía legalmente rendirse, aunque no se hubiera ofrecido al interponer la demanda, más aún si habiéndose propuesto en el escrito inicial, sólo faltaba exhibir el correspondiente cuestionario. Por otra parte, si el actor puede ampliar su demanda y, por tanto, formular afirmaciones y peticiones totalmente nuevas, y que no se contenían en la demanda, si se trata de una negativa ficta (artículo 180, inciso a), del invocado código), “a fortiori”, en los mismos casos de negativa ficta, es admisible el ofrecimiento de una nueva probanza, con ocasión de haber tenido el actor noticia de la contestación de la demanda, si la prueba pericial consistía sólo en la comprobación y en la apreciación de las partidas de contabilidad y documentos relativos, que ya se habían ofrecido en el recurso de inconformidad. (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tercera Parte, XXXVIII, página: 90.)

COPROPIETARIOS, LAS SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS RELATIVOS A LA COSA COMUN, EN QUE SOLO UNO DE ELLOS ES DEMANDADO, PRODUCEN EFECTOS EN CONTRA DEL OTRO. Si la casa sobre la cual se constituyó la hipoteca era de la propiedad de una sociedad conyugal, y el adeudo garantizado por dicha hipoteca, era carga de la propia sociedad, la cual se disolvió al entrar en vigor la Ley de Relaciones Familiares, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o., transitorio, del Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales, quedando convertida desde entonces en una copropiedad entre consortes, debe considerarse que esta copropiedad como conti-

nuación de la sociedad conyugal, es responsable de las deudas contraídas por ésta. Ahora bien, si uno solo de los copropietarios es demandado en un juicio hipotecario, la sentencia que se dicte, produce efectos en contra del otro, aun cuando éste, por no haber figurado en la demanda, tampoco haya figurado en la sentencia. En efecto, según el artículo 15 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, “el comunero puede deducir las acciones relativas a la cosa común, en calidad de dueño, salvo pacto en contrario o ley especial”; por lo que debe estimarse que también puede contestar una demanda en la misma calidad, obligando con sus actos a los demás condueños. El argumento es a fortiori, no a pari, ya que para interponer una demanda, el copropietario dispone de todo el tiempo que quiera para obtener el consentimiento de la mayoría de los demás, en tanto que para contestar una demanda, puede carecer del tiempo indispensable para obtener ese consentimiento. Por tanto, si este requisito no es necesario para que el condueño actúe como demandante, con mayoría de razón tampoco deberá serlo para que actúe como reo. A esta consideración de índole exegética, puede agregarse otra de carácter dogmático, pues no hay razón jurídica alguna para limitar el alcance del citado precepto, a sólo la parte actora, excluyendo al demandado, ya que no existe una diferencia sustancial entre la acción y la defensa, dentro de la concepción moderna de entre ambos institutos. Mauro Miguel y Romero en su obra Principios del Moderno Derecho Procesal Civil, expresa. “Tanto la acción como la excepción, son derechos autónomos o, por lo menos, medios legales concedidos para la respectiva defensa de los derechos que suponen tener y pretenden que sean tutelados, el actor y el demandado. Para distinguirlas, se ha llamado a la acción derecho de ataque, y a la excepción derecho de defensa, pero esto representa un retroceso al tiempo en que las cuestiones litigiosas, se dirimían, sin resolverse, por el combate judicial. Ni siquiera metafóricamente podemos admitir esa nomenclatura procesal, porque en la doctrina moderna, no se trata de la defensa de los litigantes, sino de la defensa de los derechos que cada uno alega corresponderle, con el fin de descubrir la verdad de hecho o a la verdad legal, en la que haya de apoyarse una resolución justa. Por eso acontece, sobre todo si las obligaciones son recíprocas, que el concepto de actor o de demandado sólo depende del momento o de la propiedad con que plantean sus correspondientes derechos”. Por otra parte, aun partiendo del falso supuesto de que el condueño que figure en un proceso, no represente a los demás, puede invocarse otra consideración no menos decisiva para estimar que aunque el procedimiento se haya seguido exclusivamente en contra de uno de los copropietarios, no existe motivo para considerar nulo ese procedimiento, a solicitud del otro que no intervino en él, porque según el artículo 92 del Código de Procedimientos Civiles citado, la sentencia firme sólo produce acción y excepción contra los que litigaron y contra terceros llamados legalmente al juicio; y es claro que quien se siente afectado en sus derechos por un proceso de esa naturaleza, puede ocurrir a

los tribunales haciendo uso de los medios que concede la ley para evitar que causen esos perjuicios, o para que se reparen los que ya le fueron causados; pero entre esos medios de defensa, seguramente no está incluido el juicio autónomo de nulidad, porque el procedimiento de esa naturaleza, no se encuentra reglamentado en alguna legislación procesal común. (Quinta Época; Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen: LXXII, página: 6048.)

13) *A contrario sensu*. Se apoya en un aspecto lingüístico o gramatical en el que se enfatiza la literalidad, de manera que se llega a una conclusión a partir del contrario. Verbigracia:

ALIMENTOS DERIVADOS DEL DIVORCIO NECESARIO. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL DERECHO DE LA EX CÓNYUGE INOCENTE A RECIBIRLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). El artículo 473, fracción I, del Código Civil para el Estado de Puebla prevé las siguientes hipótesis para que la ex cónyuge inocente tenga derecho a recibir alimentos: (i) que carezca de bienes, o; (ii) que durante el matrimonio se haya encargado de las labores del hogar, o; (iii) que durante el matrimonio se haya encargado del cuidado de los hijos, o; (iv) que esté imposibilitada para trabajar. Ahora bien, de la interpretación gramatical, lógica e histórica de dicho precepto, se advierte que la gama de hipótesis que prevé, unidas por la disyunción “o” —lo cual denota diferencia, separación o alternativa entre dos o más cosas— tiene como propósito sancionar al cónyuge culpable, por lo que basta que la ex cónyuge inocente se ubique en alguna de ellas para que tenga derecho a solicitar alimentos, sin que sea necesario que concurren todas; de manera que si en un caso concreto no se actualiza uno de los aludidos supuestos —por ejemplo, porque la ex cónyuge cuenta con bienes propios— el juzgador debe abordar el estudio de los restantes. Esto es, aplicando la norma a contrario sensu, sólo la ex consorte que tenga bienes, no se haya dedicado a las labores del hogar ni al cuidado de los hijos y esté en posibilidades de trabajar, no tendrá derecho a recibir alimentos, aun siendo la cónyuge inocente. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXV, mayo de 2007, Tesis: 1a. /J. 36/2007, página: 47.)

COMPROBANTES FISCALES. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER CUANDO SON EXPEDIDOS POR CONTRIBUYENTES QUE NO CUENTAN CON SUCURSALES. De lo dispuesto en los artículos 29 y 29-A, fracciones I y III, del Código Fiscal de la Federación y 37, fracción I, de su Reglamento, se advierte que los comprobantes fiscales deben contener, entre otros datos, el domicilio fiscal del contribuyente (de manera impresa) y el lugar de su expedición. Ahora bien, aun cuando es obligación legal consignar ambos datos en el comprobante fiscal respectivo, el referido artículo 29-A, en su fracción I, señala que cuando

se trate de contribuyentes que tengan más de un local, deberá precisarse el domicilio del establecimiento en que se expida el comprobante, disposición que interpretada a contrario sensu, permite colegir que tratándose de contribuyentes con un solo local, es decir, sin sucursales, se entenderá que el domicilio fiscal contenido en el comprobante corresponde también al del lugar de expedición, por lo que en ese supuesto los requisitos relativos al señalamiento del domicilio fiscal y al lugar de expedición previstos en las fracciones I y III del citado artículo 29-A estarán satisfechos cuando en los comprobantes se exprese el referido domicilio fiscal, sin que sea necesario señalar el de expedición a través del formulismo “lugar de expedición”, ya que esa exigencia implicaría revestir al documento privado de características de un acto formal, que la ley no le otorga. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIX, marzo de 2004, Tesis: 2a./J. 20/2004, página: 320.)

14) *Reducción al absurdo*, es rechazar una interpretación de la norma de entre las teóricamente posibles por las consecuencias absurdas que produce.

COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, tratándose de recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en un juicio de amparo indirecto, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXV, marzo de 2007, Tesis: 2a. XVIII/2007, página: 702.)

ALIMENTOS ENTRE CÓNYUGES. NO SUBSISTE LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS EN LOS CASOS DE DIVORCIO FUNDADO EN LA CAUSAL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 141, FRACCIÓN XVII, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. Para que se genere el derecho a solicitar alimentos deben darse las siguientes condiciones: 1) la existencia de una relación jurí-



dica que genera la obligación alimentaria, la cual puede darse por el matrimonio, concubinato o parentesco consanguíneo o civil, y 2) la necesidad del acreedor alimentario y la capacidad del deudor para suministrar alimentos. Ahora bien, el Código Civil del Estado de Veracruz señala que la obligación alimentaria entre cónyuges subsiste de manera excepcional en los casos de divorcio, sólo cuando la ley expresamente lo determine; y al respecto, el artículo 162 de dicho ordenamiento dispone que el Juez podrá condenar al culpable al pago de la pensión alimenticia a favor del inocente. En ese tenor, si la fracción XVII del artículo 141 del referido Código establece que es causa de divorcio “La separación de los cónyuges por más de dos años, independientemente del motivo que haya originado la separación”, resulta evidente que es innecesario demostrar los elementos subjetivos que condujeron a ésta y, por ende, en esta hipótesis no puede existir declaratoria de cónyuge culpable, porque no es necesario comprobar cuestiones subjetivas como a cuál de los cónyuges se debe la separación, sino que basta con el elemento objetivo consistente en que se dio una separación por más de dos años. En congruencia con lo anterior, se concluye que con la disolución del vínculo matrimonial desaparece la obligación de los cónyuges de darse alimentos recíprocamente, salvo cuando uno de ellos es declarado culpable; de ahí que cuando existe una separación por más de dos años y ello genera la acción para pedir el divorcio, independientemente de la causa que la originó, no subsiste la obligación alimentaria; máxime que no debe considerarse como fuente de ésta la necesidad de una persona respecto a la capacidad de otra para dar alimentos, sin tomar en cuenta que ya no existe un vínculo que genere dicha obligación, pues se llegaría al absurdo de que cualquier persona con medios económicos suficientes tendría que suministrar alimentos a otra que no los tuviera, aunque entre los dos no existiera vínculo o relación jurídica alguna. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIII, marzo de 2006, Tesis: 1a. /J. 4/2006, página: 17.)

15) *Psicológico*. Tiende a establecer cuál fue la voluntad del legislador. Ejemplo:

LEYES, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LAS. Al aplicar e interpretar las leyes debe suponerse que el legislador actúa con unidad psicológica de voluntad; y, a menos que la contradicción entre el contenido de preceptos de una misma ley sea notoria, el Juez, al aplicarlas, debe esforzarse por superar la contradicción aparente, interpretando dichos preceptos como dictados para que respondan a un mismo propósito. (Quinta Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen: CXXIII, página: 802.)

16) *Económico o de la no redundancia*. Relativo a que se excluye la atribución de un enunciado normativo de un significado que ya ha sido atribuido



a otro enunciado normativo preexistente al primero o más general que el primero; debido a que si aquella atribución de significado no fuera excluida, nos encontraríamos frente a un enunciado normativo superfluo.

SALUD, DELITO CONTRA LA. TRÁFICO Y VENTA. DISTINCIÓN. El artículo 197, fracción I, del Código Penal, enumera un conjunto de conductas que constituyen el núcleo de la figura delictiva, apareciendo entre ellas tanto la venta como el tráfico de estupefacientes, como modalidades diferentes y no como una simple redundancia del legislador. Dicho en otro giro más claro, en la fracción de referencia se emplean términos que no guardan entre sí ninguna sinonimia, sino que caracterizan modos diversos de realizar el delito contra la salud previsto en ese tipo delictivo. En ese orden de ideas, debe afirmarse que venta y tráfico de estupefacientes son entidades que, si bien pertenecen a un mismo género, poseen características propias, ya que en tanto la venta consiste en la realización de un singular acto traslativo de dominio, el tráfico requiere la pluralidad de tales actos. (Séptima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 181-186 Segunda Parte, Página: 102.)

DROGAS ENERVANTES, TRÁFICO DE. El artículo 194, fracción I, del Código Penal Federal, al enunciar el comercio, compra, enajenación, adquisición y suministro de las drogas enervantes y luego hablar de su tráfico, debe entenderse, no como mera redundancia en el lenguaje empleado por el legislador, sino en su intención de no dejar sin punir; además del comercio del estupefaciente en su aceptación más amplia, toda la gama de actividades propias al tráfico, o sea, el movimiento o traslado de la mercancía de un sitio a otro; su importación, exportación y reexportación; su difusión o propagación, su entrega o recepción, etc., es decir, que la ley prevé tanto el comercio tráfico en sentido restrictivo, como el movimiento mismo de las drogas enervantes —tráfico en sentido extenso— con la finalidad de evitar el proselitismo y con ello la degeneración de la raza y el envenenamiento de los individuos. (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: CXXVI, página: 115.)

17) *Histórico*. Se refiere a interpretar la norma como los distintos legisladores a lo largo de la historia han regulado la institución jurídica de que se trate. Se afirma que la ley es producto del desarrollo de los pueblos. Este método surgió para contrarrestar el dogmatismo y la rigidez del exegético. Una ley debe satisfacer las necesidades de la vida cotidiana, por lo que su interpretación ha de ceñirse a las necesidades del momento y no cuando la ley se expidió. Verbigracia:

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO SUPUESTO DE PROCEDENCIA, EXISTE

CUANDO A TRAVÉS DE ELLA SE DETERMINAN EL SENTIDO Y EL ALCANCE JURÍDICOS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA BASE DE UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO O SISTEMÁTICO. Para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo se efectúa la interpretación directa de un precepto constitucional, no basta que el Tribunal Colegiado de Circuito lo invoque o lo aplique en su sentencia, sino que es necesario que dicho Tribunal desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional, determinando su sentido y alcance con base en un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático. Por consiguiente, si la sentencia recurrida no contiene ninguna interpretación en estos términos, no se da el presupuesto necesario para la procedencia del recurso de revisión en el amparo directo. (Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: VIII, Noviembre de 1991, Tesis: P./J. 46/91, página: 39.)

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al

Constituyente a establecer la disposición en estudio. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XI, junio de 2000, Tesis: P./J. 61/2000, página: 13.)

18) *Deóntico*. Se refiere a interpretar el texto de la ley atendiendo a la moral que está presente en el creador de la ley, en el juzgador y en las autoridades. Ejemplo:

ARRENDAMIENTO, CONTINUACIÓN DEL GRUPO FAMILIAR CON EL CONTRATO DE. DECRETO DE 24 DE DICIEMBRE DE 1948. La afirmación que se haga en el sentido de que el decreto de prórroga de arrendamiento y congelación de rentas, solamente es aplicable en favor del inquilino y de los miembros de su familia legítima, no corresponde a una correcta interpretación jurídica, toda vez que la disposición legal no tiene esa taxativa, pues dice que se prorrogan, por ministerio de ley, sin alteración de ninguna de sus cláusulas, los contratos de arrendamiento de las casas destinadas exclusivamente a habitación, que ocupen el inquilino y los miembros de su familia que viven con él. Claramente se entiende que se refiere, como familiares, a las personas que conviven con el inquilino, en la casa arrendada, sean ascendientes, descendientes, legítimos o naturales, colaterales, esposos o concubinos; tanto puede ser familiar un esposo o esposa, como un concubino, y la ley protege a unos y otros, pues no puede desconocer que haya entre nosotros, una manera peculiar de formar la familia: el concubinato. Hasta ahora se habían quedado al margen de la ley los que en tal estado vivían, pero el legislador no debe cerrar los ojos, para no darse cuenta de un modo de ser muy generalizado, en algunas clases sociales, y por eso se reconoce que produce algunos efectos jurídicos el concubinato, ya en bien de los hijos, ya en favor de la concubina, que al mismo tiempo que es madre, ha vivido por mucho tiempo con el jefe de la familia. Si bien se considera al matrimonio, como la forma legal y moral de constituir la familia, se conceden efectos al concubinato, por que se encuentra muy generalizado, y aunque no se apruebe ni fomente, el legislador no lo debe ignorar. (Sexta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Cuarta Parte, CXXIV, página: 43.)

19) *Conforme*. Cuando existen diversas interpretaciones de un texto legal, debe elegirse la que se encuentre más apegada al texto constitucional.

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al texto supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y

ejercicio del control judicial de la ley, debe optar, en la medida de lo posible, por aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXVI, julio de 2007, Tesis: 2a. XCII/2007, página: 381.)

20) *Conceptual*. A falta de un concepto que resuelve un problema jurídico determinado, atendiendo a diversas disposiciones de la ley, el juzgador desprende un concepto que le da respuesta a aquél.

OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. SI ES ACEPTADO POR EL TRABAJADOR QUE EJERCIÓ LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y SE EFECTÚA LA REINSTALACIÓN POR LA JUNTA, DEBE ABSOLVERSE DEL PAGO DE DICHA INDEMNIZACIÓN Y DEL PAGO DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD, QUEDANDO LIMITADA LA LITIS A DECIDIR SOBRE LA EXISTENCIA DEL DESPIDO. El ofrecimiento del trabajo ha sido considerado por la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte y por la actual Segunda como una institución sui generis, de creación jurisprudencial y que efectuado de buena fe tiene el efecto de revertir la carga de la prueba respecto al despido del trabajador. Por otro lado, su naturaleza corresponde a la de una propuesta u oferta conciliatoria, por lo que si es aceptada por el trabajador y la Junta efectúa la reinstalación, el proceso termina en esta parte, con independencia de que el trabajador haya ejercido la acción de indemnización constitucional y no la de reinstalación, ya que al aceptar el ofrecimiento del patrón transigió con él, aceptando modificar la acción intentada, por lo que la Junta no debe condenar al pago de esta prestación, ya que al no habersele privado de su empleo, la relación de trabajo continúa y no se surte la hipótesis de la indemnización. De la misma forma, también resulta indebido condenar al pago de la prima de antigüedad, ya que esto sólo es procedente en el supuesto de rescisión o conclusión de la relación laboral. No obstante lo expuesto, el proceso laboral debe continuar para decidir sobre la existencia del despido y, como consecuencia, sobre el pago de los salarios vencidos, entre la fecha de la separación y la de reinstalación, independientemente de otras prestaciones que eventualmente se reclamen, como horas extraordinarias, días de descanso, prima dominical, prima vacacional, vacaciones, aguinaldo, inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: IX, Marzo de 1999, Tesis: 2a./J. 20/99, página: 127.)

OFRECIMIENTO DE TRABAJO. EL MOMENTO PROCESAL PARA HACERLO ES LA ETAPA DE DEMANDA Y EXCEPCIONES DE LA AUDIENCIA. El ofrecimiento

de trabajo a que se refiere la tesis jurisprudencial de esta Sala, publicada con el rubro de “Despido, negativa del, y ofrecimiento del trabajo. Reversión de la Carga de la Prueba”, publicada con el número 639 de la Compilación de 1988, 2a. parte, pág. 1074, debe realizarse en la etapa de demanda y excepciones de la audiencia, pues en ella se dan las condiciones necesarias para que se perfeccione y produzca el efecto procesal de que se trata; el ofrecimiento en cuestión es una figura sui generis que se distingue de cualquier proposición ordinaria del patrón para que el trabajador retorne a su trabajo, pues son tres sus requisitos de procedencia: que el trabajador ejercite contra el patrón una acción derivada del despido injustificado; que el patrón niegue el despido y ofrezca el trabajo, y que éste se ofrezca en las mismas o mejores condiciones de aquellas en que el actor lo venía desempeñando. En este sentido, si el ofrecimiento supone el ejercicio de una acción, la oposición de cierta defensa y la imposición sobre una de las partes de la carga de acreditar un hecho, debe entonces formularse en la etapa de demanda y excepciones porque en ésta se fijan los términos de la controversia. Aunque en la fase de conciliación el patrón ofrezca al trabajador retornar al trabajo, esta proposición no puede calificarse en términos de la tesis en cita, pues en ese momento las partes no contienden, ni el patrón está en actitud de preconstituir una ventaja probatoria en detrimento del trabajador, sino que ambos buscan un arreglo amistoso del conflicto, de modo que los efectos de dicha proposición se agotan en la propia fase y quedan fuera de la litis; en todo caso, para que el ofrecimiento formulado en esta etapa produzca el efecto de revertir la carga de la prueba, es preciso que sea ratificado en la etapa de demanda y excepciones. (Octava Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: VII, Mayo de 1991, Tesis: 4a. /J. 7/91, página: 58.)

21) *De tutela de intereses*. Cuando se interpreta valorando cuáles son los intereses que tutela la ley. Generalmente el interés es a favor de la sociedad. Ejemplo:

SECRETARIOS DE ACUERDOS DE LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA. ES IMPROCEDENTE, POR REGLA GENERAL, OTORGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA LA ORDEN DE CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO). Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Guerrero y al Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia y de Paz de la citada entidad federativa, los secretarios de acuerdos de los juzgados de primera instancia son auxiliares de los órganos jurisdiccionales a los que están adscritos, y en el desempeño de sus funciones coadyuvan con sus titulares para que los procedimientos de los juicios que tramitan se ajusten a las leyes y se haga

eficiente la administración de justicia, por lo que sus actividades están intrínsecamente relacionadas con la encomienda del Juez de impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a su vez refleja que el ejercicio de su cargo tiene como destinataria a la sociedad y, por ende, es a ésta a quien le importa que sus actividades se realicen en términos de las disposiciones aplicables por ser una función propia y de índole prioritaria para el Estado. En ese sentido, contra la orden de cambio de adscripción de los servidores públicos de referencia, resulta improcedente, por regla general, conceder la suspensión provisional, al no colmarse los requisitos previstos por las fracciones II y III del artículo 124 de la Ley de Amparo, en virtud de que se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, pues cualquier acto que tienda a suspender su actividad en el lugar en el que se requiera su ayuda involucra un obstáculo a la garantía de tutela jurisdiccional que resentirá la sociedad al no poder gozar del derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera pronta en los plazos y términos que fijen las leyes. Además, el cambio de adscripción no es un acto irreparable ni ocasiona al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, porque en caso de obtener resolución favorable se le restituiría en el goce de la garantía individual violada a través de su reincorporación al lugar en el que se encontraba adscrito. La conclusión anterior no varía para el supuesto de que el cambio de adscripción sea para una ciudad distinta, porque siendo de un juzgado a otro de la misma instancia, es en igualdad de funciones, términos y condiciones, y las molestias que pudiera sufrir por ello no están por encima de los intereses de la sociedad a quien le interesa que en el lugar que se requiera una mejor administración de justicia se destinen los recursos humanos para cumplir con esa función primordial del Estado. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXVII, marzo de 2008, Tesis: 2a./J. 33/2008, página: 175. Contradicción de tesis 266/2007-SS. 27 de febrero de 2008. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar Palomo Carrasco.)

Como se observa, para solucionar casos concretos, el Poder Judicial de la Federación aplica los diversos métodos de interpretación que a lo largo de la historia del derecho han surgido producto de la evolución de la hermenéutica jurídica, por lo que la jurisprudencia es el reflejo de ese desarrollo hermenéutico.

Por su parte, la aplicación reiterada de estos métodos interpretativos ha originado el establecimiento de jurisprudencia, mediante la cual se adecúa la ley estática a la sociedad dinámica actual, produciendo en beneficio de ésta un sentimiento de seguridad jurídica con relación a cuál es la inter-

pretación que se le debe dar a una determinada figura jurídica o precepto general.

## V. INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y JURISPRUDENCIA

Consideramos que la ley, por su propia naturaleza, es insuficiente para prever todas las situaciones jurídicas que se presentan en la realidad, motivo por el cual surge la irremediable necesidad de interpretarla.

La ley en sí misma es rígida, pero susceptible de ser interpretada para solucionar casos concretos, por lo que el juez puede variar el nivel de intensidad de la ley, de acuerdo con el caso específico, para solucionarlo de la mejor manera posible, con lo cual no sólo aplicará el derecho, sino que hará una ponderación racional en función de la justicia.

Aplicar la ley sin interpretarla impediría el desarrollo funcional del derecho, porque éste se queda varado.

Por otra parte, desentrañar los elementos de una disposición jurídica implica conocer su origen, naturaleza, causa, motivo, fin, objeto y valor del bien jurídico que se protege; por tanto, de la interpretación se deduce el sentido y alcance de la norma.

En este orden de ideas, cuando el juez aplica el derecho necesariamente lo interpreta (aunque sea de forma literal u otra más profunda, como la conforme o de ponderación de intereses), por lo que si la sola lectura de la norma jurídica general no es suficiente para solucionar el caso concreto, podrá utilizar los métodos interpretativos que conforme a su criterio sea el más adecuado. Así lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis:

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. SI SU TEXTO ES OSCURO O INCOMPLETO Y NO BASTA EL EXAMEN GRAMATICAL, EL JUZGADOR PODRÁ UTILIZAR EL MÉTODO QUE CONFORME A SU CRITERIO SEA EL MÁS ADECUADO PARA RESOLVER EL CASO CONCRETO. De acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano jurisdiccional, al resolver la cuestión jurídica que se le plantee, deberá hacerlo conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho. En este sentido, los juzgadores no están obligados a aplicar un método de interpretación específico, por lo que válidamente pueden utilizar el que acorde con su criterio sea el más adecuado para resolver el caso concreto. Sin embargo, en principio deberá utilizarse el literal, pues como lo establece el propio precepto constitucional, los fallos judiciales deberán dictarse “conforme a la letra o a la interpretación jurídica de

la ley”, con lo que se constriñe al juzgador a buscar la solución del problema que se le presente, considerando en primer lugar lo dispuesto expresamente en el ordenamiento jurídico correspondiente. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIX, junio de 2004, Tesis: 1a. LXXII/2004, página: 234.)

Así pues, si como se ha visto, en la jurisprudencia se han aplicado los diversos métodos interpretativos que conforme al desarrollo de la hermenéutica jurídica han existido, el juez válidamente puede acudir a aquélla para solucionar el caso específico, con lo cual hará suyos los argumentos aplicables de la tesis respectiva sin necesidad de que esa situación la justifique o explique, porque al fundarse en una tesis para solucionar el caso resultará acorde a la lógica que estará recogiendo los diversos argumentos contenidos en ella, como se advierte de la siguiente jurisprudencia del alto tribunal del país funcionando en Pleno:

SENTENCIA. CUANDO EL JUEZ CITA UNA TESIS PARA FUNDARLA, HACE SUYOS LOS ARGUMENTOS CONTENIDOS EN ELLA. Cuando en una sentencia se cita y transcribe un precedente o una tesis de jurisprudencia, como apoyo de lo que se está resolviendo, el Juez propiamente hace suyos los argumentos de esa tesis que resultan aplicables al caso que se resuelve, sin que se requiera que lo explicité, pues resulta obvio que al fundarse en la tesis recoge los diversos argumentos contenidos en ella. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: X, noviembre de 1999, Tesis: P. /J. 126/99, página: 35.)

Por tanto, si el juez se apoya en la jurisprudencia para solucionar el caso concreto, en realidad lo que está haciendo es demostrar la fuerza vinculatoria de ese criterio general en el ámbito del derecho, pues como aquélla le es obligatoria, a final de cuentas someterá bajo la potestad de la jurisprudencia la materia de la litis.

Esa obligatoriedad en sede jurisdiccional, junto con la aplicación de los diversos métodos interpretativos plasmados en las jurisprudencias que adecúan la ley estática a la sociedad dinámica actual, da como resultado que la institución de la jurisprudencia tenga una eficacia vinculatoria preponderante en el orden jurídico nacional, que permite solucionar de la mejor manera los litigios.

Lo anterior es así porque aun cuando las autoridades administrativas no se encuentren obligadas a acatar los criterios jurisprudenciales emanados del Poder Judicial de la Federación, sí deben acatar las sentencias en las que con base en aquéllas se resuelve el caso específico, lo que demuestra,



por un lado, que la jurisprudencia tiene un alto grado de validez en el orden jurídico nacional, pues en ella se apoyan los jueces para resolver los litigios (haciendo suyos los razonamientos de la tesis respectiva) y, por otro, tiene una eficacia vinculatoria en los actos administrativos (justificada mediante una sentencia, en la que implícitamente se le ordena a la autoridad administrativa a cumplir con lo que prevé el criterio general en que se apoya el juez para solucionar el caso concreto).

Para culminar con este apartado, conviene mencionar que la jurisprudencia, como expresión de la hermenéutica jurídica, tiene una ventaja sobre la ley (que demuestra la supremacía vinculatoria y eficaz de aquélla sobre ésta), consistente en que cuando la ley es sustituida por otra, deja de existir en el mundo jurídico, y, por tanto, es incorrecto aplicarla para solucionar los casos concretos, mientras que la jurisprudencia no sigue la misma suerte que la ley, porque a pesar de que ésta cambie, si la interpretación judicial sigue sosteniéndose, la jurisprudencia podrá seguir aplicándose con diversos grados de intensidad, con lo que se garantiza que a pesar de los cambios que haga el legislador con el objeto de burlar las conclusiones del Poder Judicial de la Federación que evidencian la inconstitucionalidad de la norma general, la interpretación del derecho en un sentido determinado seguirá subsistiendo, porque difícilmente cambiará la ponderación racional en función de la justicia.

Como apoyo a la anterior conclusión se transcriben los siguientes criterios:

**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL HECHO DE QUE EN ÉSTA NO SE HAYA INTERPRETADO EL MISMO PRECEPTO QUE EL ANALIZADO EN EL CASO CONCRETO, NO BASTA PARA ESTIMAR SU INAPLICABILIDAD.** La circunstancia de que en un criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal se haya abordado el estudio de un precepto diverso al analizado en el caso concreto, no implica que la tesis sea inaplicable, pues el precedente judicial tiene diversos grados en su aplicación, pudiendo ser rígida o flexible, además de otros grados intermedios. Así, un criterio puede ser exactamente aplicable al caso por interpretar la misma disposición que la examinada en el caso concreto, o bien, puede suceder que no se analice idéntica norma, pero el tema abordado sea el mismo o haya identidad de circunstancias entre ambos temas, incluso puede ocurrir que la tesis sea aplicable por analogía, es decir, que se trate de un asunto distinto pero que existan ciertos puntos en común que deban tratarse en forma semejante. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXV, abril de 2007, Tesis: 2a. XXXI/2007, página: 560.)

**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. AUN CUANDO EL PRECEPTO INTERPRETADO POR ELLA SE ENCUENTRE DE-**

ROGADO, DEBE SEGUIRSE APLICANDO SI EL LEGISLADOR REPRODUJO ESA MISMA NORMA EN UN ORDENAMIENTO POSTERIOR. Si se derogó la ley en que aparece un precepto interpretado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el legislador lo reproduce en diverso ordenamiento, y lo destina a regir las mismas situaciones que en el anterior, el criterio adoptado subsiste con la misma fuerza obligatoria, y en consecuencia debe seguirse aplicando, pues la fuente que le da vida es el contenido de la norma que en el nuevo cuerpo legal, quizá tan sólo con otro número, seguirá produciendo idénticos efectos que en el pasado.

(Séptima Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 205-216 Cuarta Parte, página: 98.)

INTERPRETACIÓN Y JURISPRUDENCIA. Interpretar la ley es desentrañar su sentido y, por ello, la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia, que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo reformada en vigor, según se trate de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o a través de sus Salas. En síntesis: la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse, la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquella a los casos concretos, resulta absurdo pretender que en el período de validez de una cierta jurisprudencia se juzguen algunos casos con interpretaciones ya superados y modificados por ella que es la única aplicable. (Sexta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte, XLIX, Página: 58.)

## VI. CONCLUSIONES PARCIALES

En el establecimiento de la jurisprudencia se han desarrollado los diversos métodos interpretativos del derecho, con objeto primordial de otorgar seguridad y certeza jurídica a los gobernados.

La imagen del juez al interpretar el derecho estrictamente pasivo y mecanicista es insostenible, en virtud de que los órganos jurisdiccionales no actúan de manera arbitraria ni por simple corazonada, sino que invocan elementos de razonabilidad, de ponderación y proporcionalidad, creando una situación jurídica distinta de la inicial mediante una actividad constructiva; esto es, creadora de derecho; por tanto, la aplicación estricta de la ley sucumbe ante su interpretación.

En la formación de la jurisprudencia se han desarrollado las escuelas de interpretación conforme a las necesidades del país, por lo que es evidente que complementa al acto inacabado constituido por la ley.

Es evidente que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha utilizado los diferentes métodos de interpretación sustentados por las escuelas hermenéuticas que han existido a lo largo de la historia, y eso no es todo, pues como el derecho es creación del hombre y éste está en continuo desarrollo, pero aquél sigue desarrollándose y, con ello, concomitantemente su interpretación, la que seguirá siendo utilizada por el Poder Judicial de la Federación para resolver los asuntos que conozca.

La utilización de los diferentes métodos de interpretación que utilizan los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en la solución de los casos que se les ponen a su consideración (cuya reiteración constituye jurisprudencia), demuestra que ésta juega un papel muy importante entre el dictado de la ley estática y las situaciones de hecho cambiantes en la realidad social, pues mantiene actualizada aquélla con base en la interpretación que sea conforme a las necesidades actuales, lo que a final de cuentas es en beneficio de la colectividad, a la que se le otorga mayor seguridad jurídica con relación a cuál es la interpretación que se le debe dar a una determinada figura jurídica o precepto general.

La jurisprudencia, como expresión de la hermenéutica jurídica, tiene una ventaja sobre la ley (que demuestra la supremacía vinculatoria y eficaz de aquélla sobre ésta), consistente en que cuando la ley es sustituida por otra, deja de existir en el mundo jurídico y, por tanto, es incorrecto aplicarla para solucionar los casos concretos, mientras que la jurisprudencia no sigue la misma suerte que la ley, porque a pesar de que ésta cambie, si la interpretación judicial sigue sosteniéndose, la jurisprudencia podrá seguir aplicándose con diversos grados de intensidad.

## CAPÍTULO QUINTO

### OBSERVANCIA OBLIGATORIA DE LA JURISPRUDENCIA EN LA EMISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El principio de igualdad y equidad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado al ámbito jurisdiccional, requiere, de manera esencial y fundamental, que los casos semejantes sean tratados de una manera similar. Claro está que un caso jurídico nunca será clon de su predecesor, pero sí guardará cierta relación íntima en sus puntos medulares, en los cuales radica la similitud en las decisiones, creando un sentimiento de seguridad acerca de que se está impartiendo justicia sin distinción.

Dicho en otras palabras, la razón de la decisión o la *ratio decidendi*; es decir, el motivo y fundamento que orilló al órgano jurisdiccional a decidir un negocio en un determinado sentido, será lo que a final de cuentas constituirá una directiva aplicable a casos análogos en los que esa misma razón pueda aplicarse.

Como advertimos en el anterior capítulo, el Poder Judicial de la Federación desarrolla y aplica diversos principios de interpretación constitucional, lo que le da fuerza vinculatoria a sus decisiones, por ser el poder del Estado con la facultad privativa de interpretar los textos a la luz de la Constitución federal. Estos principios son, entre otros:

- a) El de unidad de la Constitución, que se refiere a que la norma fundamental establece un conjunto de normas relacionadas entre sí, de manera tal que existe una comprensión integral en la Constitución; es decir, que el análisis de cada una de sus disposiciones debe realizarse tomando en cuenta la generalidad de sus normas.
- b) El de concordancia práctica, que postula buscar la coherencia implícita en la Constitución federal.
- c) El principio de eficacia integradora, que se refiere a que se debe buscar la armonía del orden jurídico.

- d) De la corrección funcional, en la que la interpretación debe facilitar la actividad de los propios órganos administrativos previstos en la Constitución federal y no interferir en su desempeño.
- e) El de eficacia, que busca una incidencia práctica en la interpretación de las normas generales.

Aplicando tales principios por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los tribunales colegiados de circuito en cada uno de los asuntos de los que conocen, día a día forman precedentes para ser utilizados en casos similares que conozcan posteriormente, con lo cual se establece poco a poco una cultura jurisdiccional sólida basada en la sana experiencia de los juristas que con anterioridad han conocido un caso jurídico, que si bien no es idéntico al actual, sí es esencialmente semejante.

Contrariamente a nuestra propuesta, el doctor Covián Andrade, en su obra *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, opina que el sistema de precedentes no debe ser obligatorio, sino orientador, por lo que deben tomarse con reservas sus beneficios de propiciar certeza, predictibilidad, continuidad, estabilidad y consistencia junto a la posibilidad de nuevas interpretaciones de la ley, conforme a situaciones novedosas de la realidad. Este argumento se ve reforzado si leemos su libro *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad —diez años de fallas e imprecisiones—*, en el que como su título lo indica, se dedica a analizar los fallos del máximo tribunal del país y evidenciar sus deficiencias.

Establece que existen ciertas desventajas en el sistema de precedentes, como rigidez o inflexibilidad en la interpretación de la ley, peligro en las aplicaciones lógicas de las normas jurídicas y de las decisiones previas y la dificultad de operación de un sistema de *Common Law* vasto y complejo.

Sin embargo, el doctor Covián no sólo se dedica a criticar, sino que otorga soluciones al respecto, y establece que lo anterior puede evitarse mediante el sistema de la diferenciación.

Bajo este principio, el juez *a quo* examina los hechos materiales del precedente y del juicio presente y, dependiendo su coincidencia o no, toma o desecha el precedente resolviendo el que conoce.

Otra forma de aplicar este principio consiste en la aplicación de la regla *obiter dicta*, que es una declaración de la ley realizada por un juez que forma parte del caso particular o concreto a resolver, pero que no contiene la regla de derecho con base en la cual éste habrá de ser resuelto. El juez no está obligado a tomar en consideración las *obiter dicta* de una resolución precedente, sino sólo su *ratio decidendi*, que es la parte del caso que contiene la regla de derecho en la cual se encuentra la base de la decisión.

Lo que se pretende con esta investigación es similar a lo antes explicado; es decir, que las autoridades administrativas respeten y observen de manera obligatoria la *ratio decidendi* plasmada en las jurisprudencias.

Consideramos que la observancia obligatoria de la jurisprudencia por parte de las autoridades administrativas no implica aplicación sin razón a un caso más o menos parecido, sino la aplicación de la jurisprudencia a los casos similares; por tanto, en casos parecidos, la autoridad administrativa está obligada a considerarlos y a tomar en cuenta su *ratio decidendi*; es decir, no podrá ignorar la decisión judicial como si no existiera (como de hecho actualmente así se hace), sino que al tomarlos en cuenta puede apartarse de ellos razonablemente. Bajo este principio de diferenciación: “el precedente propicia certeza, predictibilidad, continuidad, estabilidad y consistencia junto a la posibilidad de surgimiento de nuevas interpretaciones de la ley”.<sup>149</sup>

Como hemos advertido, las críticas a los sistemas de precedentes son que llegan a ser rígidos e inflexibles en la interpretación de la ley, con el peligro de aplicaciones ilógicas a casos actuales; pero consideramos que el riesgo que se corre no es por el sistema de precedentes en sí mismo considerado, sino que es por las personas encargadas de aplicarlo que no tienen criterio valorativo ni un mínimo de raciocinio medio, situaciones que hacen que cualquier sistema jurídico o administrativo por brillante que sea se vaya a la quiebra.

Ante esta situación, lo primordial es que las personas de las áreas administrativas tengan por lo menos un mínimo de sentido común, y a partir de allí realicen un proceso de diferenciación entre la jurisprudencia y el caso particular a fin de advertir si aquella es o no aplicable a éste, y porqué. No se propone que, como se ha señalado, se aplique a “rajatabla” un precedente a cualquier caso parecido, sino sólo a los que son esencialmente similares; es decir, tomar en cuenta su *ratio decidendi*.

Finalmente, los artículos 10., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son en gran parte el pretexto para fundar la presente propuesta, porque con la obligatoriedad de la jurisprudencia por parte de las autoridades administrativas se cumplirá efectivamente con las garantías de seguridad jurídica que dichos numerales establecen, llevando a la práctica un principio fundamental básico en la teoría garantista: a situaciones iguales deben corresponder tratos iguales.

---

<sup>149</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 85, p. 215.

## I. ALGUNOS CASOS EN LOS QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA REITERADAMENTE EMITE ACTOS QUE ESTÁN EN CONTRAVENCIÓN CON LA JURISPRUDENCIA EMANADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En el presente apartado advertiremos solamente unos cuantos casos (de los muchos ejemplos que podemos poner), en los que es palpable que las autoridades administrativas emiten actos que se encuentran en flagrante contravención a una jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

El propósito de evidenciar lo anterior es que se aprecie la cantidad de actos administrativos que se emiten de manera ilegal, que si bien algunos se llevan ante los tribunales, esos son los menos, por lo que los gobernados son los que a final de cuentas resienten esta situación por demás ilegal.

Derivado de lo anterior, podemos deducir que la actividad de las autoridades administrativas se vería fortificada jurídicamente si al emitir sus actos observaran de manera obligatoria la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación, porque sus decisiones no sólo gozarían de una presunción de validez, sino de certeza en ese aspecto.

Asimismo, es fácil advertir que si un acto es emitido en contra de una jurisprudencia, si bien en el corto tiempo esto desahoga las cargas de trabajo administrativas, porque se da respuesta a un asunto particular de manera más o menos pronta (porque la autoridad se ahorra el tiempo de advertir si ese acto que emitió es o no conforme a una jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación), no menos cierto es que a largo plazo esa actitud despreocupada ocasiona más procedimientos contenciosos, tanto en sede administrativa como común o judicial, con las implicaciones que estos conllevan, llegando inclusive a soportar los procedimientos de cumplimiento de sentencias, que bien se pudieron haber evitado si desde un principio el acto estuviera emitido conforme a la interpretación dada de la ley realizada por el poder del Estado a quien constitucionalmente se le atribuye esa potestad.

Pues bien, en relación con el apartado que nos ocupa, comencemos.

CASO 1. El pago del impuesto predial con base en rentas.

¿Quién en el Distrito Federal está obligado a pagar el impuesto predial previsto en el Código Financiero del Distrito Federal? de acuerdo con el artículo 148 del Código Financiero del Distrito Federal, están obligadas al pago del impuesto predial, las personas físicas y las personas morales que sean propietarias del suelo y de las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Asimismo, también los poseedores estarán obligados al pago del impuesto

predial por los inmuebles que posean cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

Existen diversas bases para calcular el impuesto predial. La que en el caso nos interesa es aquella que se calcula no sobre el monto catastral del inmueble, sino en el que se utiliza el monto de las rentas que se pagan por el uso de dicho inmueble para determinar el impuesto predial, atendiendo a que ese monto de rentas refleja más cercanamente el valor de aquél.

¿Cuántos inmuebles en el Distrito Federal utilizarán este procedimiento para calcular su impuesto predial? la respuesta es obvia: indudablemente que muchos, máxime si tomamos en cuenta el alto índice de inmuebles que en los últimos años se han construido en la capital del país.

En el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal se contempla el procedimiento para determinar el valor catastral de un inmueble con base en las contraprestaciones que genere el otorgamiento de su uso o goce temporal, consistente en multiplicar el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47, y el producto así obtenido multiplicarlo a su vez por el factor 10.0.

Para efectos de la procedencia del juicio de amparo en contra de dicho numeral, basta demostrar que el impuesto predial se pagó conforme al valor catastral determinado acorde con dicho procedimiento para tener por acreditada la aplicación del factor 10.0, aunque en el recibo de pago del impuesto predial que se aporte al juicio no conste de manera gráfica ni expresa la aplicación de ese factor si el resultado final que se asienta como valor catastral del inmueble sólo puede explicarse mediante la multiplicación que la aplicación del referido factor implica. Tal es el criterio del más alto tribunal expresado en la siguiente jurisprudencia:

PREDIAL. LA APLICACIÓN DEL FACTOR 10.0 ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, DERIVA DE LA DECLARACIÓN DE PAGO EN LA QUE SE ADVIERTA QUE EL VALOR CATASTRAL DEL INMUEBLE SE DETERMINÓ CON BASE EN LAS CONTRAPRESTACIONES GENERADAS POR EL OTORGAMIENTO DEL USO O GOCE TEMPORAL DEL INMUEBLE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 43/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 112, con el rubro: "LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE SUS HIPÓTESIS NORMATIVAS Y LA CONSECUENTE AFECTACIÓN AL INTERÉS JURÍDICO, SE PUEDE ACREDITAR CON LA RESPECTIVA DECLARACIÓN DE PAGO, SI LOS RESULTADOS PLASMADOS EN ELLA SE SUSTENTAN INDEFECTIBLEMENTE EN LO PREVISTO EN AQUÉLLAS", sostuvo que la declaración de pago de un impuesto puede acreditar la apli-



cación de las disposiciones jurídicas que sirven de base a los diversos cálculos cuyo resultado se plasma en ella, siempre y cuando sea indudable que las correspondientes hipótesis normativas sustentan los resultados contenidos en la declaración, lo que no acontece si los datos reportados no generan convicción al órgano de control constitucional sobre cuál fue la norma que sirvió de base para el cálculo de un determinado concepto, como acontecería, verbigracia, cuando establezca diversos sistemas y los datos asentados en la declaración no permitan por sí solos dar a conocer cuál fue el sistema utilizado y, por ende, la norma aplicada. Por lo que se concluye que si en el artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal sólo se contempla un procedimiento para determinar el valor catastral de un inmueble con base en las contraprestaciones que genere el otorgamiento de su uso o goce temporal, a saber, el establecido en su fracción II, consistente en multiplicar el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y el producto así obtenido multiplicarlo a su vez por el factor 10.0, bastará demostrar que el impuesto predial se pagó conforme al valor catastral determinado acorde con dicho procedimiento para tener por acreditada la aplicación del factor 10.0 para efectos de la procedencia del juicio de amparo en su contra, al ser este factor una etapa de dicho procedimiento, aunque en el recibo de pago del impuesto predial que se aporte al juicio no conste de manera gráfica ni expresa la aplicación del factor 10.0, si el resultado final que se asienta como valor catastral del inmueble sólo puede explicarse mediante la multiplicación que la aplicación del referido factor implica. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, Diciembre de 2006, Tesis: 2a./J. 191/2006, página: 209.)

Pues bien, debe advertirse que el procedimiento anterior, al incluir el aludido factor 10.0 en el cálculo de la base gravable respecto de inmuebles que se otorgan en uso o goce temporal, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, en virtud de que no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto, y, por otra, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. Lo anterior, según se advierte de la siguiente jurisprudencia:

PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1.º DE ENERO DE 2002, AL INCLUIR EL FACTOR 10.00 EN EL CÁLCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPECTO DE INMUEBLES QUE SE OTORGAN EN USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSIVE PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. El hecho de haberse incluido a partir del 1.º de enero de 2002 en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, el factor 10.00 para calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles en términos de lo dispuesto por los artículos quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto y, por otra, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. No obstante, la inconstitucionalidad de dicho factor no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino sólo que deberán calcular el valor catastral de los inmuebles otorgados en arrendamiento en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, sin incluir el referido factor 10.00 y pagar el tributo conforme al valor más alto que resulte entre el así determinado y el previsto en la fracción I del propio artículo.”(Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIX, Abril de 2004, Tesis: P./J. 23/2004, página: 112.)

No obstante el criterio obligatorio anterior, emitido desde abril de dos mil cuatro, las autoridades exactoras del Distrito Federal siguen actualmente recibiendo pagos, y peor aún, siguen exigiendo el cobro del impuesto predial por lo que se refiere a los que otorgan el uso o goce temporal de los inmuebles, conforme al procedimiento antes transcrito, en el se incluye el factor 10.0.

¿Cuántas personas que no acudieron al amparo por la ley siguen pagando bimestre con bimestre un impuesto predial que no está acorde con su capacidad jurídica? Obviamente que muchas.

¿Podemos afirmar que a los gobernados se les respeta plenamente su garantía de seguridad jurídica ante tal acto administrativo? La respuesta indudablemente es no.

Ahora bien, las personas físicas y morales que impugnaron la ley y les fue concedido el amparo ya no están obligadas al pago de dicho impuesto tomando en cuenta ese factor que eleva ficticiamente y sin justificación el valor catastral del inmueble respectivo. Lo anterior, en términos de la siguiente jurisprudencia:

AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley

puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 112/99, página: 19.)

Pero ¿qué pasa con las personas que no acudieron a ampararse en contra de la ley? afortunadamente, en el juicio de amparo existe la figura jurídica de la suplencia de la queja, que opera ante leyes declaradas inconstitucionales, aunque no se haya impugnado la constitucionalidad de éstas, según se advierte del siguiente criterio:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA, AUNQUE NO SE HAYA PLANTEADO EN LA DEMANDA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. De los procesos legislativos que culminaron con las reformas a los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del entonces 76 de la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951, el 16 de enero de 1984 y el 7 de abril de 1986, así como del texto del actual artículo 76 Bis, fracción I, de la ley citada, se advierte que si el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe suplirse la queja deficiente aunque en la demanda no se hayan reclamado dichas leyes, ni se haya señalado como autoridades responsables a los órganos legislativos correspondientes o denunciado algún vicio de constitucionalidad de la norma en que se apoya o sustenta el acto. La suplencia debe consistir en juzgar que el acto reclamado se apoya en una disposición inconstitucional en los términos establecidos por la jurisprudencia, con todas sus consecuencias jurídicas, para cumplir con la intención del Poder Reformador de garantizar la constitucionalidad de los actos de autoridad. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 4/2006, página: 8.)

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA SIN QUE OBSTE QUE SE TRATE DEL SEGUNDO O ULTERIORES ACTOS DE APLICACIÓN DE LA LEY. El artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de garantías por consentimiento de la ley cuando no se reclame con motivo de su primer acto de aplicación, pero dicha causal es aplicable solamente a la ley y no los actos de aplicación; en consecuencia, si la prerrogativa procesal contenida en el artículo 76 Bis, fracción I, de la ley citada no queda sujeta a que se trate del primero o posteriores actos de aplicación cuando no se está en el caso de un amparo contra leyes, y lo que se va a analizar es un acto de autoridad fundado en una norma declarada inconstitucional por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, opera dicha suplencia, sin que obste que se trate del segundo o posteriores actos de aplicación. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 8/2006, página: 9.)

De acuerdo con estos criterios, la suplencia de la queja opera en favor de los impetrantes de garantías solamente en relación con el acto de autoridad que se basa en una ley declarada inconstitucional. Es decir, que aunque se haya consentido el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, por no haberlo impugnado desde su emisión, ni con motivo de su primer acto de aplicación. La justicia federal permite que los agraviados puedan acudir al amparo impugnando el acto de aplicación basado en una norma declarada inconstitucional.

Conforme lo anterior, las personas que no acudieron al amparo por la ley (la gran mayoría), si desean que se les respete su garantía de seguridad jurídica en relación con el pago de este impuesto, deben acudir al amparo cada bimestre que se les cobre o paguen el impuesto predial de mérito conforme al procedimiento declarado inconstitucional, de acuerdo con el siguiente criterio de jurisprudencia:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA TRATÁNDOSE DE AUTOLIQUIDACIONES FISCALES EN MATERIA DEL IMPUESTO PREDIAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). De los artículos 51, 71, 79, 92, 93, 95, 122, 148, 149 y 152 del Código Financiero del Distrito Federal, se advierte que el impuesto predial lo calcula y determina el propio contribuyente bimestralmente, lo que significa que autoliquida dicha contribución por imperativo legal, para lo cual aplica preceptos relacionados con la calificación del hecho imponible y las operaciones aritméticas a seguir, por lo que no se trata de un acto realizado a nombre de la administración tributaria ni puede considerarse como un acto administrativo, ya que nace sin la participación de los órganos estatales que tienen a su alcance la potestad de comprobación. En ese tenor, el juicio

de amparo es el medio idóneo para impugnar esa autoliquidación definitiva a pesar de que no se trate de un acto de autoridad, si es que en ella se aplicaron normas declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia, con la finalidad de hacer eficaz, real, vinculativa y extensiva la suplencia de la queja deficiente prevista en el artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo, a cualquier tipo de aplicación de la ley inconstitucional, aunque provenga de particulares, siempre que por imperativo legal exista la obligación de aplicarse, ya que de lo contrario el gobernado tendría que tolerar el acto de aplicación hasta que la autoridad fiscal emita al respecto una resolución administrativa, lo que en algunos casos nunca sucederá, ya sea porque fue correcto el cálculo o por no generar un acto administrativo fundado en una ley declarada contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el entendido de que en este tipo de juicios será necesario señalar como actos destacados a la propia liquidación del particular y su posible ejecución, y nombrar como autoridad responsable al órgano estatal que originalmente tiene esa atribución fiscal —que normalmente recae en la autoridad de recaudación—, para que en términos del artículo 149, párrafo segundo, de la ley de la materia, exponga las razones que impiden aplicar ese beneficio, sin que sea materia de la litis constitucional el correcto cumplimiento de la determinación del impuesto predial. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXVII, Febrero de 2008, Tesis: 2a./J. 11/2008, página: 659.)

¿Acaso lo anterior no genera trámites que al final del día implican dinero y retraso en las oficinas administrativas al tener que responder a cada rato un amparo, y también retraso en la administración de justicia, que tiene que integrar y resolver asuntos en los que desde la admisión de la demanda ya está definida jurídicamente la solución?

¿No sería conveniente que al ser obligatoria la jurisprudencia P./J. 23/2004 para las autoridades administrativas, éstas se abstuvieran de aplicar el artículo declarado inconstitucional, con el consecuente beneficio para todos los habitantes del Distrito Federal y con el ahorro de tiempo, esfuerzo y dinero, que como hechos notorios implica la realización de tantos juicios como actos de aplicación, cada bimestre, existan del artículo declarado inconstitucional? Consideramos que la respuesta es afirmativa, por obvias razones, pues además del beneficio social y jurídico que eso implicaría, la observancia obligatoria de la jurisprudencia garantizaría efectivamente el principio de supremacía de la Constitución federal, que es superior a cualquier interés, al buscar evitar la aplicación de leyes contrarias a ella.

CASO 2. El pago del impuesto predial conforme la tarifa prevista en el artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal.

La tarifa prevista en el numeral en comento es aplicable cada que se calcula el impuesto predial en la capital del país; es decir, cada bimestre, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere ese artículo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la cuota fija establecida en el rango A de la tarifa en comento es inconstitucional, conforme lo expresa el siguiente criterio:

PREDIAL. LA CUOTA FIJA ESTABLECIDA EN EL RANGO A DE LA TARIFA CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 152 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004 Y 2005). El mencionado precepto establece una tarifa para el cálculo del impuesto predial consistente en diversos rangos dentro de los cuales se prevé un límite inferior, uno superior, una cuota fija y un porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior; sin embargo, la cuota fija contenida en el rango A de dicha tarifa transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida en que no guarda relación con el límite inferior del valor catastral del bien inmueble que grava, ya que si aquél constituye la base gravable que refleja la manifestación de riqueza del sujeto pasivo de la contribución, es evidente que la cuota fija no puede excederla, porque la tornaría ruinoso. No obstante, la inconstitucionalidad de dicha cuota fija, no implica que los contribuyentes del impuesto queden liberados de enterar la contribución referida, sino solamente que no paguen dicha cuota fija, pero sí el porcentaje que establece el primer rango, sobre el valor del inmueble, y si éste excede del primer rango quedan sujetos a las cuotas fijas y porcentajes que prevén los rangos superiores. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIII, Marzo de 2006, Tesis: 2a./J. 23/2006, página: 321.)

¿Cuántas personas pagarán el impuesto predial conforme a este rango? Indudablemente que muchas. Y ¿cuántas acudirán al amparo a reclamar la inconstitucionalidad de la ley? Sin duda, pocas, porque más se gasta en abogados que el impuesto que se entrega cada bimestre. Aunque si juntamos esos pagos desde la época en que se emitió el criterio en comento (2004), hasta el día de hoy, indudablemente que la cantidad pagada indebidamente es considerable. Ojalá y esto se viera reflejado en los servicios públicos, pero desafortunadamente esto no es así.

El procedimiento para hacer valer los derechos de las personas en contra de dicho artículo es similar al desarrollado en el caso 1, por lo que en obvio de inútiles repeticiones remitimos al lector a ese caso.

CASO 3. El embargo precautorio.



El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 17/95, estableció que el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación es violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución federal, porque autoriza embargos o aseguramientos en abstracto; es decir, sin que previamente esté determinado un crédito fiscal en perjuicio del contribuyente. El criterio en comento es el siguiente:

EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ VIOLA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN. En los términos en que se encuentra redactado el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, se autoriza la traba del embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, sin que se encuentre determinada la obligación de enterar tal o cual tributo ni la cuantificación del mismo, con lo que se infringe el artículo 16 constitucional, al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente, que desconoce la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado. La expresión que utiliza el dispositivo citado “de proteger el interés fiscal”, carece de justificación en virtud de que la determinación de una contribución constituye requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal, lo que implica que si ello no se actualiza no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria. Sostener lo contrario propiciaría la práctica de aseguramientos en abstracto, puesto que en esa hipótesis se ignorarían los límites del embargo ya que no se tendría la certeza jurídica de la existencia de un crédito fiscal. Por estas razones resulta inconstitucional el precepto invocado al otorgar facultades omnímodas a la autoridad fiscal que decreta el embargo en esas circunstancias al dejar a su arbitrio la determinación del monto del mismo y de los bienes afectados; además de que el plazo de un año para fincar el crédito es demasiado prolongado y no tiene justificación. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: II, Septiembre de 1995, Tesis: P./J. 17/95, página: 27.)

Ahora bien, las hipótesis del numeral al que se refiere la anterior jurisprudencia actualmente están reflejadas en el artículo 145-A del mismo código tributario.

De acuerdo con el actual 145-A del Código Fiscal de la Federación, las autoridades pueden decretar el aseguramiento de los bienes o la negociación del contribuyente, entre otros supuestos, cuando éste se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio; cuando después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que



oculte, enajene o dilapide sus bienes, o cuando el contribuyente no acredite estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes.

En relación con tal numeral, se advierte que si bien mediante reforma del veintiocho de junio de dos mil seis se indicó en el proceso legislativo del artículo en comento que desapareció como objeto del aseguramiento de bienes el interés fiscal, y se tornó en principal determinar o conocer la situación fiscal de los sujetos obligados, no menos cierto es que esto fue simplemente una expresión lingüística utilizada por el legislador al cambiar la referencia de “embargo” a “aseguramiento”, para seguir estableciendo una medida cautelar en contra del particular sobre sus bienes o negociación sin que existiera un monto determinado que sirviera de parámetro para determinar el aseguramiento.

Al establecer el legislador que la medida cautelar ahora adoptada depende de la conducta del contribuyente y no de la existencia de un crédito fiscal determinado o determinable, no hace más que reconocer que a pesar de no tener un crédito fiscal identificado en su monto se puede decretar un aseguramiento con efectos materiales similares a lo que antes se denominaba embargo precautorio, que igualmente (y con esto se evidencia que no existe un cambio sustancial en la reforma), dependía de la actitud o conducta del contribuyente que no proporcionaba su contabilidad.

Para corroborar que en realidad no existió un cambio sustancial entre el “embargo” precautorio que antes preveía el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación y el actual 145-A del Código Fiscal que prevé un “aseguramiento”, basta apreciar que el artículo segundo transitorio I, del Código Fiscal de la Federación, relativo a las reformas publicadas a dicho código tributario, el veintiocho de junio de dos mil seis, equipara totalmente ambas figuras, pues al respecto establece:

Transitorio:

I. Los embargos precautorios que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, hayan sido trabados por la autoridad fiscal, por algún motivo previsto por el artículo 145-A que se adiciona, se considerarán, sin necesidad de resolución administrativa que así lo declare, como aseguramiento sobre los bienes de que se trate, y se sujetarán a lo dispuesto en el citado artículo 145-A del Código; los demás conservarán su naturaleza de embargo precautorio y quedarán sujetos a lo previsto en el artículo 145 del propio Código.

En este sentido, se considera aplicable al actual artículo 145-A del Código Fiscal de la Federación el criterio jurisprudencial antes transcrito, que se refiere al artículo 145 del mismo ordenamiento, máxime que aquel criterio equipara a los embargos o aseguramientos como cosas similares, declaran-

do su inconstitucionalidad cuando se decreten en perjuicio de los contribuyentes sin que exista crédito determinado, porque en tal supuesto se propicia el dictado de aseguramientos o embargos en abstracto.

Pues bien, ¿cuántos embargos o “aseguramientos” en abstracto habrán dictado y ejecutado las autoridades administrativas al amparo de normas que les autorizan ejercer sus facultades discrecionales de manera indiscriminada? Obviamente bastantes, si no es que demasiados.

¿No sería conveniente que en un proceso de diferenciación, las autoridades advirtieran si aquella jurisprudencia es aplicable actualmente y decidieran en consecuencia, a fin de evitar embargos o aseguramientos indiscriminados cuando no existe crédito determinado en perjuicio de los contribuyentes? Consideramos que es necesario establecer esta obligación hacia las autoridades administrativas mediante la observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación por parte de esas autoridades.

En este mismo orden de ideas, conviene poner de relieve que actualmente el legislador no acota la materia del aseguramiento, sino que esta determinación queda al libre albedrío de las autoridades administrativas de índole fiscal (bienes o negociaciones). ¿No es esto contrario al principio de seguridad jurídica, porque puede decretar un aseguramiento a su arbitrio?

Opinamos que si el legislador, en diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, distingue perfectamente entre bienes y negociación, ¿por qué en este caso no limita los bienes que puede asegurar la autoridad administrativa a fin de advertir si se trata o no de un embargo o aseguramiento en abstracto y cuál es el fin que con ello se persigue; es decir, pagar una contribución determinada o conocer la situación fiscal del sujeto obligado?

Como podemos advertir, se ocasionan un sinnúmero de irregularidades al amparo de leyes declaradas inconstitucionales, respecto de las cuales las autoridades administrativas no tienen ni el mínimo reparo en seguir aplicándolas, a pesar de que el Poder Judicial de la Federación ha establecido que son contrarias al máximo ordenamiento del país, es decir, a la Constitución federal.

Tal parece entonces que las autoridades administrativas están por encima de la Constitución federal, porque si el órgano encargado de velar por la respetabilidad y cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que determinado acto o disposición general es inconstitucional, lo lógico sería que todo el mundo acatará esa determinación, porque está encaminada a hacer respetar la supremacía constitucional.

Sin embargo, eso no sucede en la realidad, porque a pesar de esta determinación jurisdiccional, reiterada en diversos precedentes, las autorida-

des administrativas siguen como si aquel criterio no existiera, ocasionando afectaciones a los particulares a pesar de las jurisprudencias en contrario, lo que, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, no sólo queda en una afectación individual, sino que se vuelve una cadena que implica gastos humanos, sociales y económicos en el Estado, que pueden ser utilizados para otros fines más útiles.

## II. CRITERIO DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES FRENTE A UN ACTO DICTADO EN CONTRAVENCIÓN A UNA JURISPRUDENCIA

En relación con las consecuencias de la inaplicación de la jurisprudencia, tal situación importa una violación a las garantías de legalidad y debido proceso legal, previstas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución federal, porque "...con ello se inobservaría una formalidad esencial prevista en una norma expedida con anterioridad al hecho, concretamente se incumpliría con la obligación derivada de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo de aplicar el criterio obligatorio al caso concreto".<sup>150</sup>

De igual forma, se viola la garantía de seguridad jurídica en su expresión genérica derivada de la interpretación de los artículos 14 y 16 constitucionales, que exige de las autoridades el fundar y motivar sus actos para dar certeza al gobernado con respecto al acto de autoridad que han emitido, puesto que si se resuelve en un sentido contrario a una jurisprudencia, necesariamente está mal fundada y motivada, por tratarse de una resolución emitida en diversos sentidos al único que seguramente podía y debía asumirse.

Si al analizar una ley con motivo de su aplicación se llega a la determinación de que aquélla es inconstitucional, en vía de consecuencia, el acto de aplicación igualmente es contrario a derecho. Así se advierte de la siguiente jurisprudencia:

LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN. Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo

<sup>150</sup> Rosales Guerrero, Emmanuel Guadalupe, *op. cit.*, nota 115, p. 299.

do del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación. (Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 221, página: 210.)

Ahora bien, si se pone a consideración de los órganos jurisdiccionales un asunto en el que la litis a determinar recae sobre un acto que está basado en una ley declarada inconstitucional por jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, aquel órgano judicial, en observancia de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, según corresponda, debe necesariamente aplicar la jurisprudencia, y, por ende, resolver que el acto es ilegal. Así sucede con los asuntos de que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se advierte de los siguientes criterios:

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE APLICARLA CUANDO SEA PROCEDENTE, SIN ANALIZAR SI EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADOS CONSTITUYEN EL PRIMERO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL QUE LO FUNDA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que le imponen los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, consistente en aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación al juzgar sobre la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnados en el juicio de nulidad, no está facultado para analizar si la disposición legal que los funda y que se ha declarado jurisprudencialmente inconstitucional, fue consentida tácitamente por el actor al no haber promovido el juicio de amparo en contra del primer acto de su aplicación, esto es, no debe verificar si la resolución impugnada constituye el primero o ulterior acto de aplicación de dicha disposición, ya que, por un lado, el referido tribunal carece de competencia no sólo para juzgar sobre la constitucionalidad de la ley sino también para analizar la procedencia de su impugnación y, por otro, la aplicación de la jurisprudencia respectiva opera sin que obste que el acto o resolución impugnados en el juicio de nulidad constituyan el primero o ulterior acto de aplicación de la norma declarada inconstitucional, pues en ese tipo de juicios, al igual que en el amparo directo, la sentencia dictada produce efectos únicamente contra el acto o resolución impugnados, mas no contra la ley que le sirve de fundamento. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario*

*Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIII, Enero de 2006, Tesis: P./J. 150/2005, página: 5.)

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY. De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XVI, Agosto de 2002, Tesis: P./J. 38/2002, página: 5.)

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar de haber emitido el criterio que ya abordamos en este trabajo, acerca de que las autoridades administrativas no deben observar la jurisprudencia al emitir sus actos, ha pretendido justificar de alguna manera cómo es que a pesar

de la existencia de ese criterio las autoridades deben cumplir una sentencia que al final del día les dice que acaten la jurisprudencia.

La respuesta se dio en la jurisprudencia 89/2004, diciendo que en ese caso no se cumple la jurisprudencia, sino la sentencia, que son cosas distintas, obviamente, formalmente hablando esta respuesta es correcta, aunque para efectos materiales y fácticos no hay diferencia. Este criterio señala:

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. AUNQUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL EMITIR SUS ACTOS, SÍ DEBEN CUMPLIR LAS SENTENCIAS EN LAS QUE, CON BASE EN AQUÉLLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE SU NULIDAD. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al estar obligado, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, a aplicar la jurisprudencia, aun la que declara la inconstitucionalidad de una ley, debe, con base en aquélla, decretar la nulidad de las resoluciones administrativas que se hayan fundado en una ley declarada inconstitucional, por constituir un vicio de legalidad contrario al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese caso, las autoridades administrativas deberán cumplimentar la sentencia dictada por el tribunal conforme a los lineamientos ahí establecidos, pues si bien es cierto que dichas autoridades al emitir sus actos, no están obligadas a acatar la jurisprudencia que haya declarado la inconstitucionalidad de una ley, por no preverlo así los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, también lo es que al dictar la resolución de cumplimiento no están acatando propiamente la jurisprudencia, ni se les está obligando a someterse a ella, sino a la sentencia del mencionado tribunal en que se aplicó. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XX, Julio de 2004, Tesis: 2a./J. 89/2004, página: 281.)

Sin embargo, debe advertirse que esa justificación sólo es para los casos en que los particulares acuden al juicio, pero no es aplicable para las demás personas o autoridades que no están vinculadas con el juicio determinado, lo que evidentemente es injusto, porque se trata de manera diferente a personas que se ubican en un mismo supuesto, simplemente porque unos deciden ejercer acción constitucional y otros no, sin tomar en consideración que muchas de las veces tal decisión obedece a cuestiones económicas.

Así pues, el criterio de los órganos jurisdiccionales frente a un acto dictado en contravención con un criterio jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación siempre será declarar contrario a derecho tal acto, atendiendo a que aquéllos, a diferencia de las autoridades demandadas, sí están obligados a observar y aplicar estas jurisprudencias, lo que igual sucede en materia de amparo, supliendo la deficiencia de la queja respecto de artícu-

los concretos declarados inconstitucionales, o bien tratándose de jurisprudencias temáticas; es decir, que no se refieren a un artículo determinado y concreto, sino a una situación jurídica general, como se lee a continuación:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECCER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Debe suplirse la queja deficiente respecto del acto concreto de aplicación de una norma legal, que si bien no ha sido específicamente declarada inconstitucional a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ingresa sin mayor dificultad dentro del ámbito de regulación de una jurisprudencia temática sobre inconstitucionalidad de leyes, entendida ésta como aquella referida a los actos legislativos que no pueden realizarse válidamente. Esta conclusión se justifica por las siguientes razones: 1) el Juez constitucional tiene el deber de hacer prevalecer la Constitución en cuanto ley suprema, además tiene facultades propias y autónomas para decidir si un acto o una ley viola alguna norma constitucional, con el efecto de inaplicarlo en el caso concreto, y para casos futuros en relación con el quejoso, por lo que, por mayoría de razón, tiene facultades para ejercer un prudente juicio de analogía con el objeto de verificar la aplicabilidad directa del principio contenido en la jurisprudencia al caso de su conocimiento; 2) de actualizarse el juicio de analogía, se surte la aplicabilidad del principio general contenido en la jurisprudencia, dando lugar en consecuencia al surgimiento del deber del juzgador para hacer prevalecer el derecho fundamental o la norma constitucional cuyo alcance ha sido definido; 3) el Juez constitucional tiene el deber de evitar la subsistencia de actos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales, con independencia de la no impugnación o el consentimiento de éstas, porque dichos actos al constituir una individualización de la norma legal, contienen necesariamente los vicios de inconstitucionalidad que la ley les ha trasladado, además de los posibles defectos propios de ilegalidad que en consecuencia se producen; y 4) el Juez constitucional tiene el deber de actuar conforme a derecho, lo que no ocurre si mediante su actuación impide la plena eficacia de la jurisprudencia temática invocada, pues ello implicaría la violación de los derechos fundamentales tutelados a través del orden jurídico. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXVI, Diciembre de 2007, Tesis: P./J. 104/2007, página: 14.)

Como se advierte del criterio anterior, y por considerarlo relevante para esta investigación, la justificación de que el juez de amparo deba suplir la deficiencia de la queja ante actos apoyados en leyes declaradas inconstitucionales mediante jurisprudencia, aunque sea temática, descansa en los siguientes principios:



Tiene el deber de hacer prevalecer la Constitución en cuanto es la ley suprema del país.

Tiene facultades propias y autónomas para decidir si un acto o una ley viola alguna norma constitucional, con el efecto de inaplicarlo en el caso concreto, y para casos futuros en relación con el quejoso, por lo que, por mayoría de razón, tiene facultades para ejercer un prudente juicio de analogía con objeto de verificar la aplicabilidad directa del principio contenido en la jurisprudencia temática al caso de su conocimiento.

De actualizarse el juicio de analogía, se surte la aplicabilidad del principio general contenido en la jurisprudencia, dando lugar en consecuencia al surgimiento del deber del juzgador para hacer prevalecer el derecho fundamental o la norma constitucional cuyo alcance ha sido definido.

El juez constitucional tiene el deber de evitar la subsistencia de actos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales, con independencia de la no impugnación o el consentimiento de éstas, porque dichos actos, al constituir una individualización de la norma legal, contienen necesariamente los vicios de inconstitucionalidad que la ley les ha trasladado, además de los posibles defectos propios de ilegalidad que en consecuencia se producen, y el juez constitucional tiene el deber de actuar conforme a derecho, lo que no ocurre si mediante su actuación impide la plena eficacia de la jurisprudencia temática invocada, pues ello implicaría la violación de los derechos fundamentales tutelados a través del orden jurídico.

Ahora bien, conviene comentar que la aplicación de una jurisprudencia por el órgano jurisdiccional encuentra varios supuestos, entre ellos, los siguientes:

- a) Existen casos en los que al aplicarla, el órgano hace suyas las razones contenidas en la tesis, como sucede cuando al examinar una de las cuestiones controvertidas se limita a transcribir el texto de la tesis sin necesidad de expresar otras consideraciones; o cuando estudia el problema debatido expresando razonamientos propios y los complementa o los fortalece con la reproducción de alguna tesis de jurisprudencia relativa al tema.
- b) Cuando exista una jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de la ley aplicada en el acto reclamado, aquí el juzgador no hace un examen del tema debatido y resuelto por aquélla, sino que simplemente la aplica porque le resulta obligatoria, independientemente de que comparta sus razonamientos y su sentido; es decir, en este caso el juez o tribunal sólo ejercen su libertad de jurisdicción en la determinación relativa a si el caso concreto se ajusta o no a los supuestos



que lleven a la aplicación de la jurisprudencia, mas no en el criterio que en ésta se adopta.

Debe resaltarse que la aplicación de la jurisprudencia no sólo procede al ejercerse la acción, sino que puede suceder que, inclusive, proceda el incidente de repetición del acto reclamado en contra de resoluciones fundadas en un precepto declarado inconstitucional. Así se advierte del siguiente criterio:

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE ESTE INCIDENTE EN CONTRA DE RESOLUCIONES FUNDADAS EN UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL POR SENTENCIA FIRME, RESPECTO DEL QUEJOSO. En diversos criterios el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que los efectos de una sentencia que otorga el amparo al quejoso en contra de una ley, no sólo son los de protegerlo respecto del acto de su aplicación que, en su caso, hubiera reclamado, sino también consisten en que el ordenamiento declarado inconstitucional no pueda ser válidamente aplicado al promovente en el futuro, ya que si así se hiciera, la autoridad incurriría en violación a la sentencia protectora que constituye cosa juzgada (jurisprudencia 5/1989 y tesis VII/89). En consecuencia, si una autoridad emite un nuevo acto de afectación en perjuicio del quejoso, que se sustenta, precisamente, en la norma declarada inconstitucional por sentencia firme, es evidente que para combatirlo procede el incidente de repetición del acto reclamado previsto en el artículo 108 de la Ley de Amparo, pues éste tiene por objeto determinar si el nuevo acto de autoridad reitera las mismas violaciones de garantías individuales que motivaron la concesión del amparo, contra el acto de aplicación reclamado en el juicio de garantías, hipótesis que se actualiza de acreditarse que la posterior actuación encuentra su fundamento en el mismo precepto ya declarado inconstitucional respecto del quejoso. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: VIII, Agosto de 1998, Tesis: 2a. CII/98, página: 510.)

Como se desprende de lo narrado en este apartado, los órganos jurisdiccionales en función de que para ellos sí son obligatorias las jurisprudencias emanadas del Poder Judicial de la Federación, al decidir sobre un acto apoyado en una ley declarada inconstitucional, siempre y en todos los casos deben declarar contrario a derecho tal acto, porque su inaplicación puede ser motivo de sanciones administrativas, como se advertirá posteriormente.

Así pues, para que opere la suplencia de la queja deficiente respecto de actos concretos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, en amparo directo o en amparo indirecto, únicamente se requiere que el juicio de amparo sea pro-

cedente respecto a dicho acto; por lo tanto, es viable: 1) sin que sea necesario reclamar la ley respectiva; 2) sin importar que, en caso de reclamarse la ley, ésta haya sido consentida, y en general, sin necesidad de que el amparo resulte procedente en relación con dicha norma legal, y 3) sin importar que el quejoso haya expuesto planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

De tal suerte que tanto en el amparo indirecto como en el directo es posible el estudio de constitucionalidad de la ley aún cuando ésta haya sido consentida o incluso en caso de que no haya sido reclamada, pues ello sólo impediría el otorgamiento del amparo contra la ley misma, pero no contra los actos de su aplicación, más aún cuando éstos han sido impugnados en tiempo, y en consecuencia no han querido ser tolerados por el agraviado.

En corolario de lo desarrollado, coincidimos con el doctor Rosales cuando señala que las consecuencias y justificación de la inaplicación de la jurisprudencia son las siguientes:

En el contexto del derecho procesal, la inaplicación de la jurisprudencia obligatoria importará una violación a las garantías de legalidad y debido proceso contenidas en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, porque con ello se inobservará una formalidad esencial prevista en una norma expedida con anterioridad al hecho, concretamente se incumplirá con la obligación derivada de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo de aplicar el criterio obligatorio al caso concreto.

Igualmente se violará la garantía de seguridad jurídica en su expresión genérica derivada de la interpretación de los artículos 14 y 16 constitucionales, que exige de las autoridades fundar y motivar sus actos para dar certeza a los gobernados con respecto al acto de autoridad que han emitido, específicamente si el órgano jurisdiccional está obligado constitucionalmente a resolver en determinado sentido por virtud de una jurisprudencia obligatoria concreta, se excluye la posibilidad de asumir otra decisión y, proceder de manera contraria a la establecida en la tesis obligatoria, sin que medie justificación jurídica alguna, significa que la resolución judicial necesariamente estará mal fundada y motivada y violará la garantía de seguridad jurídica por tratarse de una resolución en diverso sentido del único que seguramente podía y debía asumir.

También se persigue con la obligatoriedad, lograr el cumplimiento de los principios constitucionales de justicia pronta, completa e imparcial contenidos en el artículo 17 constitucional, pues qué litigio más pronto que aquél donde, llegado el momento de dictar sentencia, el juzgador no tiene que dejar pasar el tiempo para reflexionar sobre cuál será el sentido de su fallo en virtud de que este aspecto ya estará definido por un criterio obligatorio; o qué for-

ma de justicia más completa que aquella que deriva, no de un caso análogo aislado, sino de varios precedentes análogos y de un estudio concienzudo y reiterado sobre un mismo tema; o qué mayor imparcialidad puede exigirse de un juzgador que la aplicación e un criterio definido sobre el tema, donde ya no será posible atender a los intereses personales o particulares de las partes para favorecerlas.<sup>151</sup>

### III. NECESIDAD FÁCTICA DE QUE EN LA EMISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SE OBSERVEN LAS JURISPRUDENCIAS EMANADAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

En este apartado se tratará de establecer un reflejo de la carga de trabajo de los tribunales de amparo en relación con los juicios en los que se señalan como actos reclamados los derivados de autoridades administrativas, con objeto de advertir los costos sociales y económicos que su tramitación implica, y que consideramos se reducirían en gran medida con la propuesta del presente trabajo.

Héctor Fix-Fierro, en su obra *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, realiza un estudio acerca del presupuesto y los costos por asunto ante los juzgados de distrito del país. Al efecto realiza el siguiente cuadro:

#### PRESUPUESTO Y COSTO POR ASUNTO ANTE LOS JUZGADOS DE DISTRITO (2000-2002)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Puestos</i>	<i>Egresos JD</i>	<i>Egresos amparos admvos</i>	<i>Costo por asunto</i>	<i>Costo amparos admvos</i>	<i>Costo pesos 1994</i>
2000	5 526 633 368	687	206 119	42 952	8 469	363 771 789	112 344 592
2001	11 540 303 944	774	214 995	47 680	17 476	833 268 020	241 877 509
2002	12 844 634 514	822	239 693	58 119	17 211	1 000 268 616	278 238 836

<sup>151</sup> *Ibidem*, pp. 299 y 300.

Posteriormente establece:

Como se señaló, el cálculo es solamente aproximado, pero permite observar que el Poder Judicial de la Federación, eroga una suma elevada, cercana a los 20 mil pesos en 2002, por cada uno de los amparos administrativos que se resolvieron en el año respectivo. El costo total de los amparos administrativos en el mismo año fue superior a los mil millones de pesos. Ese costo se elevó sustancialmente entre 2000 y 2001 (aproximadamente 115% a precios constantes de 1994) como efecto del incremento real de caso 100% al presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal para 2001, mientras que los asuntos egresados aumentaron solamente en un 4.3% de un año al siguiente.

A los costos anteriores hay que agregar, naturalmente, los costos en que incurren las partes (la autoridad responsable y el quejoso), los cuales son mucho más difíciles de estimar. Los costos que tienen que asumir un quejoso se dividen, por un lado, en los costos de la promoción de la demanda de amparo (honorarios y gastos de los abogados) y, por el otro, los costos derivados de la controversia con la autoridad, los cuales dependen en parte de que se conceda o no la suspensión, así como de la duración del juicio. Obviamente, existe alguna relación entre los primeros costos y los segundos, pues resulta bastante evidente que el quejoso estará dispuesto a un mayor gasto cuando mayores sean las probables pérdidas derivadas de la controversia con la autoridad.

Por lo que se refiere a los costos de interposición de la demanda, según un simple sondeo entre algunos despachos de abogados, los costos por llevar un amparo administrativo pueden oscilar habitualmente entre los 15 y los 50 mil pesos. Estimando conservadoramente un costo promedio de 25 mil pesos por amparo interpuesto, tenemos entonces que se genera un costo de 1 453 millones de pesos solamente en honorarios y gastos de abogados para el año 2002.

Por último, los costos de la autoridad por asunto son todavía más difíciles de estimar, pero puede suponerse razonablemente que son inferiores en alguna proporción a los ocasionados por los honorarios y gastos de los despachos de abogados ya que, por un lado, los salarios de los abogados de la administración pública son menores y, por el otro, hay economías de escala en los recursos que requieren las direcciones jurídicas de la administración pública. Para los efectos de este ejercicio, se estimará entonces un costo de 15 mil pesos por amparo administrativo interpuesto contra las autoridades públicas. Ello significa una erogación de al menos 872 millones de pesos para el año 2002. Este costo resulta conservador, si se toma en cuenta que cada amparo interpuesto ante un juzgado de distrito se “multiplica” en realidad por un factor de dos o tres en tanto señala habitualmente a más de una autoridad responsable (véase el análisis de expedientes, infra), por lo que el costo real de un amparo por cada una autoridad presuntamente responsable es menor a 8 mil pesos, es decir, una tercera parte o menos del costo privado promedio. Sin embargo, al carecer de una base para calcular estos costos públicos de manera precisa, conviene recurrir una estimación más bien conservadora.

En resumen, pueden estimarse en al menos 3 325 millones de pesos los costos públicos y privados (parciales) que representaron, para el año de 2002, los amparos administrativos resueltos por el Poder Judicial de la Federación en ese año, esto es, un costo de 57 210 pesos por asunto resuelto. Como hemos visto, aproximadamente dos tercios de esos asuntos concluirán en sobreseimiento, por lo que tendríamos que concluir que aproximadamente 2 100 millones de pesos se erogaron son necesidad en el año 2002.

La anterior estimación de costos no estaría completa si no se tomara en cuenta que un buen porcentaje de los amparos que se otorgan (que podemos estimar en al menos 75 por ciento, según indicios derivados de la muestra de expedientes lo son por razones formales, es decir, que se alega como concepto de violación la garantía de audiencia o la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado. En esos casos, podría argumentarse que los costos ocasionados por dichos amparos podrían haber sido fácilmente evitados por la autoridad responsable. Si estimáramos entonces dichos costos en un 15% adicional sobre el total de costos arriba estimados, tendríamos entonces 500 millones adicionales, dando un total de unos 2 600 millones de pesos.

Los costos anteriores se refieren al total de amparos administrativos, los que incluyen los interpuestos contra autoridades federales, estatales y municipales. Los costos en que incurre la administración pública federal son, naturalmente, mucho menores. Aplicando las proporciones que presenta la tabla 4 (supra), tendríamos por lo menos de un cuarto a un tercio de los costos estimados, lo que significa de 830 a 1 100 millones de costos totales, y de 650 a 870 millones de los costos que se han denominado “innecesarios”.<sup>152</sup>

Dice el referido autor en las conclusiones de su investigación, que los movimientos de la oferta y la demanda de los amparos administrativos se relacionan de manera compleja con los movimientos de otras variables socio-jurídicas, como el crecimiento de la economía o el índice de cambios legislativos y reglamentarios, y que el número excesivo de amparos administrativos puede evitarse, en lo fundamental, mediante la racionalización de los cambios al ordenamiento jurídico y la asesoría jurídica preventiva a las autoridades administrativas.

Como podemos advertir, el costo por asunto exclusivamente en la materia administrativa es muy elevado, considerando que como lo indica el autor referido, aproximadamente dos tercios de ellos son sobreesidos, lo que estima como un gasto innecesario.

Dentro de los gastos innecesarios, estimamos que también se encuentran los asuntos en los que existe jurisprudencia, y se amparó porque el acto

---

<sup>152</sup> Fix-Fierro, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, UNAM, 2005, pp. 46-49.

o ley impugnados se refieren a esa jurisprudencia, pues en tal supuesto el paso por la vía jurisdiccional es un mero trámite, porque bien pudo haberse ahorrado ese trámite si la autoridad administrativa tuviera la obligación de observarla de manera obligatoria previamente a la emisión del acto administrativo.

Igualmente, en concordancia con el autor citado, consideramos inútiles los gastos realizados tanto por los quejosos, las autoridades responsables y el Poder Judicial de la Federación, en los asuntos en los que se sobresee por cuestiones técnicas acerca de leyes declaradas inconstitucionales; es decir, en aquellos asuntos en los que, sin reclamar actos concretos de aplicación, se reclamaron solamente la ley declarada inconstitucional, pero a final de cuentas se sobreseyó en el asunto.

En estos casos, de acuerdo con el sistema que ahora nos rige, los agraviados, al sufrir el primer acto de aplicación, volverán a intentar su amparo, con lo que a final de cuentas se ocasionará un doble gasto inútil, que bien puede ser utilizado para otros fines si desde el principio; es decir, previamente a la emisión de los actos administrativos, las autoridades tuvieran que valorar si la jurisprudencia emitida rige o no el acto que pretenden emitir.

Actualmente, según el informe de labores del Poder Judicial de la Federación relativo al 2007, las cifras son las siguientes:

Al trabajo del Pleno, debe sumarse el de las dos Salas: La Primera Sala celebró 40 sesiones en las que resolvió 1,698 asuntos de su competencia. La Segunda Sala sesionó 36 veces y resolvió 1,793 asuntos. En total, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió 3,804 asuntos, en 197 sesiones, que sumaron más de 500 horas efectivas de deliberación. Estas son las cifras con las que contamos al día de hoy. La cuantificación adecuada del trabajo judicial merece una profunda revisión, que pretendemos impulsar en el futuro mediante la armonización de criterios y metodologías a nivel nacional. Para comprender estos números, es importante considerar que los procedimientos judiciales son flujos con duración propia: no comienzan ni terminan en cada uno de los períodos de sesiones del Pleno y de sus Salas. Algunos son de breve duración y otros requieren de mucho tiempo para ser procesados conforme a derecho. Por ello, los datos anuales son apenas el retrato de una actividad en constante movimiento; no son cortes de caja que reflejen inventarios de almacén, sino cifras que ilustran el profundo trabajo de este Alto Tribunal. --- ... --- Juicio de Amparo • Es un medio para proteger las garantías individuales. • Durante el año se resolvieron 1,545 asuntos relacionados con esta materia, entre amparos directos, amparos directos en revisión y amparos en revisión. --- ... --- En materia civil y administrativa, se promovieron más de 17 mil juicios a nivel nacional. Tres cuartas partes de ellos, fueron de orden mercantil,

entre los que destacan los juicios ejecutivos mercantiles (que representan el 60% de los ingresos del año). Uno de cada tres juicios admitidos ya ha sido resuelto. En amparo indirecto, los juzgados de distrito, casi 600 mil personas físicas y más de 50 mil personas morales promovieron juicios de garantías (sin considerar a las personas que también han promovido amparos en contra de la nueva ley del ISSSTE). Más de la mitad de los juicios de amparo indirecto que fueron admitidos en 2007, fueron sobreseídos. En una cuarta parte de aquéllos, se concedió el amparo y la protección de la justicia federal, y el resto, fueron sentencias denegatorias. En todos esos casos, prevaleció la supremacía constitucional: los derechos fundamentales, no se defienden únicamente cuando el amparo es otorgado, sino cuando a cada petición de justicia recae una sentencia pronta, completa e imparcial. No son los amparos concedidos, sino los casos estudiados, los que dan idea del trabajo cotidiano de los Jueces de distrito. Durante el ejercicio fiscal de 2007, se autorizó un presupuesto de 20 mil 930 millones de pesos para toda la Judicatura Federal. El principal destino de estos recursos es, y ha de ser siempre, el fortalecimiento de la impartición de justicia. Actualmente, existen 29 circuitos judiciales que cubren todo el país, en los que están instalados: 182 Tribunales Colegiados de Circuito. 70 Tribunales Unitarios de Circuito. 299 Juzgados de Distrito, y 4 Juzgados de Distrito Auxiliares.

#### AMPAROS INDIRECTOS

<i>Contra autoridades federales</i>	<i>Contra autoridades estatales</i>
252,585 autoridades administrativas	94,604 autoridades administrativas
159,527 autoridades legislativas	55,333 autoridades legislativas
31,019 autoridades jurisdiccionales	28,559 autoridades jurisdiccionales

Para la presente investigación interesan los siguientes datos:

La totalidad de amparos indirectos promovidos durante 2007 fue de 621,627 asuntos.

Durante ese año se promovieron 252,585 asuntos en contra de autoridades administrativas federales y 94,604 en contra de autoridades administrativas de índole estatal, lo que da un gran total de 347,189 asuntos. Es decir, que el 55% de la totalidad de amparos indirectos se planteó contra autoridades administrativas (nótese que esta cifra es mayor en número del total de egresos que en todas las materias se produjo en cualquiera de los años de dos mil, dos mil uno y dos mil dos). Por otra parte, el presupuesto para la Judicatura Federal del 2007 de 20 mil 930 millones de pesos.

Del presupuesto para la judicatura de 2000, el 6.5% fue destinado para resolver amparos administrativos, para 2001 fue aplicado el 7.22%, y en 2002 se utilizó el 7.78% del presupuesto para resolver amparos administrativos.

Si consideramos que para 2007 el porcentaje del presupuesto para resolver amparos administrativos se elevó aproximadamente al 17%, tenemos que se gastaron para su solución cerca de tres mil quinientos cincuenta y ocho millones cien mil pesos.

Esta cantidad dividida entre el número de asuntos resueltos (347,189 asuntos) nos da un aproximado de diez mil doscientos cuarenta y ocho pesos, que gastó la Judicatura en 2007 por cada asunto administrativo resuelto. A esta cantidad deben aumentarse los gastos realizados por las autoridades demandadas, los quejosos y el Ministerio Público.

Como lo referimos anteriormente, aproximadamente dos tercios de los asuntos son sobreesidos, lo que al final del día resulta un gasto innecesario, a lo cual nosotros añadimos los asuntos en los que existe jurisprudencia y se amparó porque el acto o ley impugnados se refieren a esa jurisprudencia (trámite innecesario del amparo).

Consideramos que los gastos que implican promover un juicio en el que desde el inicio ya existe jurisprudencia que declara inconstitucional tal o cual acto o ley pueden utilizarse para otros fines, y no para “judicializar” y solamente dar “formalidad de injusto”, mediante la impugnación ante los tribunales federales, a un acto que desde que se emitió es inconstitucional, por estar en contravención con una jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, consideramos que sería de mucha ayuda la propuesta del doctor Fix-Fierro de asesorar de manera preventiva a las autoridades administrativas antes de emitir sus actos. Dicho en otras palabras: que conozcan la jurisprudencia y las acaten antes de emitir sus actos, lo que es el fondo de este trabajo.

#### IV. OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVAR LA JURISPRUDENCIA EMANADA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

El deber de aplicar la jurisprudencia por parte de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación se da a partir de que aquélla es publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, o bien antes si de ella



tuvieron conocimiento por otra de las vías previstas en la Ley de Amparo, tales como su recibo mediante oficio o su consulta en los archivos. Así lo ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO PUEDE EXIGIRSE SU APLICACIÓN A LOS TRIBUNALES, SINO A PARTIR DE SU PUBLICACIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, O ANTES, SI DE ELLA TUVIERON CONOCIMIENTO POR OTRA DE LAS VÍAS PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO. De la interpretación adminiculada y armónica de los artículos 192 y 195 de la Ley de Amparo, se obtiene que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para los tribunales y que aprobado el texto de la tesis jurisprudencial, se remitirá al Semanario Judicial de la Federación y a los tribunales de amparo, para su publicidad y difusión. Por tanto, aunque la jurisprudencia es obligatoria en cuanto se integra, sólo puede exigirse de los tribunales su aplicación a partir de su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, o antes si tuvieron conocimiento de ella por otros medios, entre ellos, los previstos por los artículos 195, fracciones III y IV, y 197-B, de la Ley de Amparo. Por lo tanto, si al momento de resolver una cuestión jurídica aún no se había dado a una jurisprudencia aplicable al caso concreto la debida difusión por los medios señalados, ni existen datos que demuestren su conocimiento previo por los tribunales de amparo, no puede, válidamente, imputárseles su inaplicación. (No. Registro: 191,339, Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XII, agosto de dos mil, Tesis: 2a. LXXXVI/2000, página: 364.)

Consideramos que la misma regla puede aplicarse tratándose de las autoridades administrativas; es decir, la relativa a que les es de observancia obligatoria cuando la jurisprudencia sea publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

En abono de nuestra idea, un sector de la doctrina opina que la jurisprudencia debe ser observada por los servidores públicos de las dependencias administrativas que se encargan de resolver recursos y medios de defensa en esa sede, pues a final de cuentas, si bien no resuelven una controversia entre partes, sí se trata de un control interno de la legalidad de sus propios actos, constituyendo una función formalmente administrativa, pero materialmente jurisdiccional, como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA,

A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales. (No. Registro: 171,257, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXVI, octubre de dos mil siete, Tesis: 2a./J. 192/2007, página: 209.)

Hemos señalado a lo largo de esta investigación que la jurisprudencia es una figura prevista constitucionalmente, y que se deja en las manos del legislador establecer el alcance de su obligatoriedad, los requisitos para su interrupción y su modificación, situaciones en las cuales estamos de acuerdo. Por tanto, no es necesario una reforma constitucional para alcanzar la meta fijada en este trabajo.

Basta con una reforma legal en la que se establezca que la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito sea obligatoria para las autoridades administrativas y se prevean las consecuencias de su inobservancia para lograr el objetivo trazado.

Esta propuesta se apoya en tres bases fundamentales:

1. En acatamiento al principio de supremacía constitucional, conforme al cual todos los actos de las autoridades deben ajustarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Conforme a la garantía de igualdad, según la cual todos los gobernados deben ser tratados de la misma forma al encontrarse en los mismos supuestos normativos, por lo que si una ley es declarada inconstitucional, lo es para todos, y no sólo para el que acudió a la instancia constitucional; es decir, que una ley no puede bifurcarse y ser constitucional para unos y al mismo tiempo inconstitucional para los que se les otorgó una sentencia constitucional favorable.
3. Atendiendo a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, aquéllas se otorgarán con efectividad hacia los gobernados, y las autoridades no seguirán emitiendo actos apoyados en leyes o actos declarados inconstitucionales por jurisprudencia obligatoria emanada del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, podrían reformarse los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, para establecer que además de las autoridades ahí indicadas, la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, *es obligatoria para todas las autoridades administrativas del país*, y por lo que respecta a la jurisprudencia establecida por los tribunales colegiados de circuito, precisar que ésta *es obligatoria para las autoridades del circuito jurisdiccional al que pertenece*.

En relación con lo anterior, cabe comentar que desde 2001 está durmiendo el sueño de los justos un proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para reformar o emitir una nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que en lo tocante a la jurisprudencia se propone:

Artículo 213. La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

Artículo 214. La jurisprudencia por reiteración se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o por los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo.

Artículo 215. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales admi-

nistrativos y del trabajo, locales o federales así como para toda autoridad administrativa.

La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 220. La jurisprudencia por reiteración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones. Tratándose de constitucionalidad de leyes o de interpretación conforme se requerirá el voto aprobatorio de por lo menos ocho Ministros.

Artículo 221. La jurisprudencia por reiteración de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones.

Artículo 222. Para el establecimiento de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo deberán observarse los requisitos señalados en este capítulo, salvo el de la votación que deberá ser unánime.

Artículo 230. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca la jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a emitir la declaratoria general correspondiente.

Artículo 231. Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien la de interpretación conforme.

Artículo 232. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, y

Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivas, salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 233. La declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma respectiva para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

De la transcripción anterior se deduce que el alto tribunal está consciente de la necesidad de reforzar la observancia obligatoria de la jurisprudencia y hacerla extensiva hacia todas las autoridades administrativas.

De igual forma, se advierte que se proponen cambios en relación con la forma de integración de la jurisprudencia, ya que en vez de ser cinco precedentes se propone que sean tres, pero analizados en diversas sesiones. Lo importante de esa propuesta no es en realidad el número de precedentes que se requieren para formar una jurisprudencia, consideramos que no hay problema en que puedan ser tres, como se propone, o cinco, como rige actualmente; lo relevante de la propuesta, y que nos parece muy acertado, es que cada precedente se vea en una sesión diferente.

Tal idea, si bien puede retrasar un poco la formación de jurisprudencia, no menos cierto es que tiene como finalidad que exista plena seguridad del criterio que se va a formar, de manera tal que pueda existir reflexión entre una sesión y otra, que permita repensar el caso y, en su caso, confirmar o reforzar el precedente.

Finalmente, se pretende introducir una figura nueva, que consiste en la declaratoria general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme a partir de la formación de una jurisprudencia por reiteración.

Esta idea se pretende asimilar a lo que actualmente sucede en las acciones de inconstitucionalidad y en los juicios de controversias constitucionales, procedimientos en los cuales se hace, en determinados casos y con una votación calificada de por lo menos ocho ministros, una declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma impugnada, en la que ésta es expulsada del derecho positivo mexicano, de manera tal que ninguna autoridad del país (judicial, administrativa o legislativa) la puede aplicar posteriormente ni fundar en ella sus actos.

Como se ha señalado, el proyecto en comento está en comisiones en la Cámara de Senadores desde 2001, y como se pretendió un cambio estructural, de fondo, en relación con la Ley de Amparo, muy probablemente seguirá analizándose sin que se vea una pronta solución en el corto plazo.

Contrariamente a dicha propuesta integral realizada por el más alto tribunal del país, el presente trabajo no es de tal magnitud que para emitir un dictamen tengan que analizarse todas las figuras jurídicas previstas en la Ley de Amparo (como sucede en aquel proyecto), sino que nuestra propuesta está constreñida a la jurisprudencia, y, por tanto, es más accesible y rápido su análisis.

Inclusive, abonando a la idea que aquí se desarrolla, el Poder Judicial de la Federación ha emitido el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, en cuya acción

3 propone mejorar la sistematización de la jurisprudencia en los siguientes términos:

Acción 3. Mejorar la sistematización de la jurisprudencia: La claridad y sistematización de la jurisprudencia es un factor que genera seguridad jurídica, orienta la acción de los agentes que intervienen en los procesos jurisdiccionales e impacta al conjunto del sistema jurídico. La Suprema Corte de justicia debe implementar acciones de corto plazo para mejorar sustantivamente su sistematización. Ello con el objeto de simplificar su consulta y mejorar la comprensión de sus alcances y efectos. Este esfuerzo permitirá además depurar la jurisprudencia para evitar contradicciones entre tesis expedidas en diferentes momentos históricos y asegurar la congruencia con las orientaciones estratégicas de la reforma judicial. Esta labor requiere del trabajo conjunto de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

En el mediano plazo deberá realizarse un esfuerzo adicional para mejorar la calidad de las tesis de jurisprudencia, tanto en su generación como en su contenido y redacción. Adicionalmente, *debe explorarse la posibilidad de limitar el ámbito de validez territorial de la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, circunscribiéndola al circuito donde se generó.*<sup>153</sup>

Otra propuesta para hacer que de manera indirecta se cumpla con las jurisprudencias que emita el Poder Judicial de la Federación es la idea desarrollada por el ministro en retiro, Juventivo V. Castro en su obra denominada *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, en cuyas conclusiones establece:

TERCERO. Es tan conocido el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, y de su supuesto casamiento en lo que se ha dado en llamar “formula Otero”, que ni valdría la pena inventar alguna clarificación al respecto. Sin embargo, en este punto debo transcribir el primer párrafo de la fracción II de nuestro vigente artículo 107 constitucional, cuya redacción es: La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin haber una declaración general respecto a la ley o queja que la motivare. De ninguna manera podría yo dejar en sospecha la paternidad de don Mariano Otero en la que ha sido llamada “su fórmula”. Lo único que pretendo es hacer recordar que ya en la Constitución de Yucatán del año 1840, don Manuel Crescencio Rejón había inspirado la adopción del juicio de amparo, y esta fórmula de la relatividad de las sentencias ya se redactaba en los mismos o

---

<sup>153</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, *op. cit.*, p. 392.

parecidos término. Esto como primera observación. Y como segunda, he venido proponiendo el rescate de un malentendido. La verdadera “fórmula” de don mariano otero era doble: por una parte proponía la anulación de las leyes mediante un sistema muy elemental y muy pobremente desarrollado de control político en la cual intervenía el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A la vista de estas circunstancias Mariano Otero no tiene una sino dos formulas. Por cierto, la primera de ellas muy interesante y muy concreta, aunque estuviera tan primitivamente expresada, porque era conciente el excelente jurista Mariano Otero de que ley que no está ajustada a la Constitución no puede ser considerada como ley, ni puede aplicarse a ningún caso; y por tanto la ley como sus efectos deben ser anulados, invalidados o suspendidos, según el punto de vista de quien haga la calificación. Muchos años después, estas mismas ideas fueron perfectamente desarrolladas por el ilustre han Kelsen. Habría mucha congruencia en el sistema propuesto por mariano Otero. Sí existía un procedimiento para anular o invalidar las leyes que no se ajustaran a la Constitución —vía denuncia de organismos oficiales—, las sentencias judiciales de amparo, iniciadas a petición de parte agraviada, no debían hacer declaratorias de generalidad, ni iniciaban un proceso jurisdiccional para llegar a esta conclusión, sino que simplemente proponía se desaplicaran. Aún así yo encuentro defectos en el procedimiento propuesto por Otero para las sentencias en los juicios de amparo, pero no le puedo negar congruencia a esta diferenciación que obtuvo, muy respetuoso de las vías procesales para obtener una conclusión u otra diversa. Adoptar sin mayor reflexión estas conclusiones, motivó el que incurriera en problemática que hasta la fecha no somos capaces e resolver, aparentemente.. En efecto, si un acto administrativo o jurisdiccional presenta una irregularidad que permite una declaratoria de anulación, la individualización de la resolución final es perfectamente entendible. Dicho acto se refiere solamente a esa persona, y no a ninguna otra, aunque otra más se encuentre exactamente en la misma posición jurídica. Se dicta el acto de la autoridad contra una persona, y si ésta reclama la irregularidad y obtiene —en cualquier sede en que ocurra—, la anulación del acto, es benéfica para sí misma y no para ninguna otra. Pero la ley (la norma jurídica general), tiene características perfectamente identificables: es general; es impersonal; y es abstracta. Sin extendernos mayormente, esta afirmación significa que estas características indican que una ley no se puede expedir para una persona, o sea que no están permitidas las leyes privativas (artículo 13 constitucional). Y como ella no se refiere a una sola persona, ni puede referirse bajo vicio de inconstitucionalidad, ésta es abstracta, porque no se concretiza en un sujeto. Impugnar una ley es algo sustancialmente distinto a impugnar un acto de autoridad que no consiste en la promulgación de una ley o de un reglamento. Por lo tanto, resultaría incongruente y confuso que pudieran los tribunales federales declarar que una ley es inconstitucional, es decir, que es una norma

hecha a espaldas de la Constitución, y que al declararlo así en una sentencia, esta verdad sólo sea respecto de quien interpuso su queja, pero no para todos los demás que no han interpuesto esa impugnación y que no han obtenido sentencia favorable. Estos últimos tendrán que cumplir con lo dispuesto por la ley aunque ésta resulte inconstitucional. Si retrocedemos al verdadero pensamiento de Mariano Otero entendemos por qué él —quizás imperfectamente— pudo proponer los efectos relativos de las sentencias de amparo, teniendo en cuenta que ya reconocía y proponía al propio tiempo otra vía, otro procedimiento y otras autoridades; otros sujetos legitimados para proponer la invalidación. Pero *cuando el Constituyente de 1856-1857 eliminó el primero de los procedimientos propuestos por Mariano Otero, y aceptados por el Acta de Reformas de 1847, se instituyó un absurdo jurídico que México ha vivido durante siglo y medio. Es un absurdo jurídico porque —en el fondo—, se dice que la inconstitucionalidad a pesar de ello será obligatoria, para los que no fueron amparados. Porque se burla de la Constitución que dicta un mandato, el cual debe ser cumplimentado por todos, en toda ocasión, y respecto de toda ejecución.* Cuando se hacen valer estos argumentos en los foros y en los medios académicos, el argumento más sólido que se contrapone consiste en afirmar que, fuera de conceptos doctrinarios, si un Poder, el Judicial, anulara los actos exclusivos de otro Poder, el Legislativo, aquél introduciría un desequilibrio en la distribución del poder público. Se llegó a afirmar que esto podría provocar graves movimientos sociales, enfrentando a dos poderes políticos y propiciando el caos social... Debía suponerse que el escándalo y el caos social anunciado se iba a producir en nuestro país a partir de 1995, en que entraron en vigor las reformas al artículo 105 —nada de esto ocurrió—. Por lo tanto, ya ha llegado el momento, perfectamente madurado, de que modifiquemos las disposiciones de la fracción I del artículo 107 constitucional, que por tanto tiempo ha regido en nuestro país, y reafirmandose la relatividad de las sentencias cuando combatan actos de autoridad que no sean legislativos, precisarse que las declaraciones de inconstitucionalidad dictadas en jurisprudencia firme por la Suprema Corte de Justicia contienen un mandato de anulación o invalidación, y que dicha declaratoria debe ser cumplimentada por todas las autoridades CUARTO nuestro juicio de amparo puede controvertir no sólo cuestiones de legalidad, sino también de constitucionalidad. Existe una gran diferencia con la casación. Mediante ésta no se valora a la Constitución, ni se hacen declaratorias sobre la validez o el contenido de un mandato ordinario por ser inconstitucional. No hay razón alguna para que hayamos adoptado las características de la jurisprudencia casacionista. Estamos contemplando una jurisprudencia sí, de legalidad, pero también de constitucionalidad. Por lo tanto, *debería de conformarse otro tipo de jurisprudencia, la cual resulte obligatoria no sólo para las autoridades judiciales —como ahora se dispone—, sino también para las legislativas y para las administrativas.* Sobre las legislativas, me remito al punto anterior a éste, cuando propicio se otorgue a las sentencias de amparo (cuando constituyan jurisprudencia) la calidad de erga omnes. Pero no hay razón



alguna —ni tiene el menor sentido—, que las autoridades administrativas —las pertenecientes al Poder Ejecutivo—, las que con mayor frecuencia son señaladas como responsables de actuar bajo alegadas inconstitucionalidades en las instancias de amaro, puedan olímpicamente ignorar los mandatos obligatorios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Curiosamente también hay un consenso, -si no general sí al menos mayoritario-, en que el Poder Judicial igualmente atesora una experiencia inigualable en los problemas de impartición de justicia. Esto nos hace desembocar en una satisfactoria conjunción de la opinión pública —la general y la especializada—, respecto a la necesidad de permitir que los tres Poderes sean investidos de la facultad de iniciativa, y que también se coincida en que tan sólo el Legislativo es el que puede expedir las leyes y decretos en que se traduzcan la anuencia unánime o mayoritaria.<sup>154</sup>

Las ideas fundamentales de la transcripción anterior que para el presente trabajo interesan se traducen en que:

1. Don Mariano Otero no preveía su fórmula de manera aislada, sino como parte de un sistema de constitucionalidad, en el que existía una declaratoria general de inconstitucionalidad, y mientras esto sucedía una declaratoria particular en el mismo sentido.
2. Es un absurdo jurídico sostener que una ley es constitucional para unos e inconstitucional para otros; eso atenta contra la supremacía constitucional, el principio de igualdad y el principio de que están prohibidas las leyes privativas.
3. La declaración de inconstitucionalidad de una ley declarada mediante jurisprudencia sigue actualmente un sistema casacionista, lo que es incompatible con el objeto de análisis de la misma.
4. En virtud de que la jurisprudencia analiza que las normas sean acordes con la Constitución federal, debería ser obligatoria para todas las autoridades del país: administrativas, legislativas y judiciales, en atención al principio de supremacía constitucional.
5. Actualmente el Poder Judicial de la Federación goza de un reconocido prestigio, lo que permite afirmar que se le puede atribuir la facultad de iniciativa de las leyes, aunque siempre queda en el Legislativo analizarlas y, en su caso, expedirlas.

---

<sup>154</sup> Castro, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, Dirección General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, pp. 171-184.

Acogemos para este trabajo, y aún más que ya se desarrolló ese punto en hojas previas, la idea de que la jurisprudencia deba ser obligatoria para todas las autoridades —en el caso para las administrativas— atendiendo al nivel de validez de que goza como producto de la decisión del poder encargado de velar por la Constitución federal.

Esto es, que por ser la jurisprudencia el reflejo de la decisión de un análisis constitucional que refleja el principio de supremacía constitucional, debe ser acatada por todas las autoridades del país, pues de lo contrario esa autoridad, al no observar esa decisión, se pone de manera inmediata por encima del poder del Estado que la emitió (el Poder Judicial), e indirectamente por encima de la Constitución federal, lo que lógicamente es inviable en un sistema de derecho.

Ahora bien, también hemos señalado a lo largo de este trabajo que, inclusive, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación puede ser obligatoria para las autoridades administrativas *sin necesidad de una reforma legal*. Tal aseveración parece ser inverosímil en un Estado de derecho como es México, pero nos atrevemos a aseverar que tal situación es posible.

A fin de comprobar tal situación, es necesario referirse a la autopoiesis, ya desarrollada en el transcurso de este trabajo, respecto de la cual señalamos lo siguiente:

Un concepto central del pensamiento luhmanniano, es tomado del biólogo Humberto Maturana; se trata de la autopoiesis. *Un sistema autopoietico es una red de producción de componentes que produce sus propios componentes. Para que esto pueda ocurrir, el sistema ha de ser capaz de operar de manera autorreferente, distinguiendo lo propio de lo ajeno.*

*Otra condición de la autopoiesis es la clausura operacional: nada proveniente del exterior del sistema pasa a constituirse en elemento del mismo. Los sistemas autopoieticos generan sus elementos por medio de operaciones internas, sin importarlos del entorno.* El rechazo con que el sistema inmunológico responde a los trasplantes de órganos, demuestra la capacidad del organismo de reconocer los elementos que él ha hecho y de reaccionar ante el intento de incorporarle componentes que no han sido elaborados por él. Las células de las que está formado un organismo biológico han sido producidas por el mismo organismo, en total autonomía con respecto a su ambiente.

*Esto no quiere decir que el sistema pueda vivir con prescindencia de su entorno, en una suerte de burbuja al vacío. El sistema se mantiene permanentemente adaptado al ambiente, en lo que Maturana llama acoplamiento estructural.* Al acuñar el concepto de acoplamiento estructural, Maturana persigue evitar algunas ideas asociadas a la adaptación como un proceso, en el sentido de que un sistema debe adaptarse, buscar mejores niveles de adaptación y puede perder la adaptación consigui-

da. *El acoplamiento estructural, en cambio, es una constante y, además, condición de la supervivencia de un sistema autopoiético. O el sistema está acoplado a su entorno y existe o no lo está y no existe.* En la realización de acoplamiento estructural, el sistema y el entorno interactúan estimulándose mutuamente, gatillándose cambios, con mantenimiento del acoplamiento.<sup>155</sup>

De lo anterior desprendemos que la auto-poiesis, recogida en la teoría de sistemas de Luhmann, implica autoorganización, y es mediante la autorreferencia como se trabaja y se reproduce permanentemente el derecho.

Tales características se encuentran en la jurisprudencia.

Efectivamente, la jurisprudencia es un sistema autopoiético, porque es una red que produce sus propios componentes, como se vio en el capítulo anterior de este libro. Mediante la jurisprudencia se crean conceptos, figuras y más jurisprudencia para solucionar los casos concretos; es el caso, por ejemplo, de la calificación del ofrecimiento de trabajo de buena fe, que es una figura netamente creada por la jurisprudencia.

Mediante criterios obligatorios se van creando nuevos criterios, y así el sistema de interpretación es capaz de operar autorreferentemente, distinguiendo lo propio de lo ajeno; es decir, diferenciando la ley de la propia jurisprudencia.

En este sentido, si bien la interpretación en los criterios generales se hace en función de una ley, no menos cierto es que internamente, en lo que atañe a cómo interpretar una determinada figura jurídica, se basa precisamente la interpretación final, en interpretaciones previas ya hechas mediante jurisprudencia; es decir, que poco es lo que proviene de lo exterior; antes bien, la jurisprudencia se alimenta de las jurisprudencia precedentes.

Dicho en otras palabras: la jurisprudencia genera sus propias interpretaciones, que serán utilizadas por otras jurisprudencias para resolver otro supuesto jurídico con apoyo en la interpretación previamente hecha en otra jurisprudencia. Esto no es otra cosa que generar sus propios elementos por medio de operaciones internas.

Es así como actualmente opera la jurisprudencia ajustándose al ámbito jurídico de México; es decir, a su entorno, se mantiene permanentemente adaptado al sistema, porque mediante la jurisprudencia se interpreta la ley, y en un ejercicio de retroalimentación el legislador utiliza esa interpretación y modifica o cambia la ley ajustándola a la interpretación realizada en la jurisprudencia por el Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>155</sup> Luhmann, Niklas, *El derecho...*, *cit.*, nota 143, pp. 31 y 32.

Esta dependencia o, mejor dicho, interrelación intrínseca, permite que el Poder Legislativo atienda al Poder Judicial, y viceversa, con lo cual ambos no pueden prescindir del otro; es decir, que no pueden existir sin su entorno, como dicen Maturana y Luhmann en una suerte de burbuja al vacío, porque tal idea es insostenible.

Como advertimos, la jurisprudencia se mantiene permanentemente adaptada al medio jurídico del país, lo que se llama en teoría de sistema desarrollada por Luhmann un acoplamiento estructural, siendo cada vez más los casos en los que las autoridades se auxilian de ella para solucionar los casos jurídicos que se les presentan.

Lejos de que la jurisprudencia esté perdiendo terreno en el ámbito jurídico, se va acuñando más en la práctica y en la historia de México, lo que desecha la idea de la adaptación, en la que una figura jurídica se adapta al sistema y, previsiblemente, con el transcurso del tiempo pierda esa adaptación y no se siga aplicando (caso específico de algunas sociedades; por ejemplo, de comandita simple).

En el caso de la jurisprudencia, la adaptación ha sido superada y está en una etapa de acoplamiento estructural permanente, porque el sistema jurídico en México acepta como fuente del derecho, en cualquier materia, precisamente a la jurisprudencia.

Inclusive, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, reconoce implícitamente el carácter auto-poietico de la jurisprudencia, y aunque no se refiere a una autorreferencia propiamente dicha (en la que la propia jurisprudencia se amplíe o limite en algún aspecto), sí precisa que mediante esta figura puede reformarse el amparo sin necesidad de un cambio legislativo, tal idea está plasmada en la propuesta de acción 2, del primer eje temático, relativo a la reforma del amparo, en la que se indica:

*Acción 2. Reformar el amparo a través de la jurisprudencia: Independientemente de lo anterior (se refiere a modificaciones legislativas) el Poder Judicial Federal cuenta con un amplio margen de maniobra para modificar el amparo a través de la jurisprudencia, pues ésta puede convertirse en un instrumento útil de política judicial para incidir en su operación.*

*La responsabilidad de esta acción recae principalmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La reforma a través de la jurisprudencia requiere de un programa específico para identificar los cambios que requiera la jurisprudencia y proponer soluciones específicas. Esta labor puede desarrollarse mediante la integración de un grupo de expertos, tanto internos como externos al Poder Judicial Federal. El horizonte temporal de la medida es de mediano plazo.*<sup>156</sup>

<sup>156</sup> *Op. cit.*, nota 153, pp. 391 y 392.

Aún más, ampliar los efectos de las sentencias de amparo, que a final del día constituirán jurisprudencia, es una propuesta reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir el indicado *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, en la que se propone reformar la figura del amparo en cuanto a modificar los efectos limitados de las sentencias “para darles, bajo ciertas condiciones, efectos generales y lograr una tutela más eficaz de los derechos fundamentales”.<sup>157</sup>

Ejemplo de la autopoiesis de la jurisprudencia, es que hasta lo aquí desarrollado hemos advertido que la evolución de la jurisprudencia y su colocación en el sistema jurídico mexicano ha estado intrínsecamente ligada al juicio de amparo. A decir de Lucio Cabrera:

... paulatinamente las sentencias constitucionales contribuyeron a moldear y desarrollar el juicio de amparo, aclarando muchísimos de sus aspectos procesales, de tal suerte que *así como la jurisprudencia surge de éste, también incide en él*, por lo cual se puede afirmar que estamos en presencia de una evolución donde *se dan influencias recíprocas...*<sup>158</sup>

Lo anterior no es otra cosa que simple autopoiesis basada en principios autorreferenciales: si la jurisprudencia ha influido determinantemente en el juicio de garantías, dicho en otras palabras: está regulando el procedimiento del que emana, lo que a nadie espanta, pues materialmente, como lo dice Gastón Jèze, se está haciendo derecho positivo, tomando en consideración que éste, en realidad “son las reglas que los Tribunales (por una jurisprudencia constante) declaran estar en vigor; poco importa que estas reglas sean o no escritas”.<sup>159</sup>

Lo anterior no es una falacia, porque es de explorado derecho que aun cuando el legislador determine modificar el texto de una ley declarada inconstitucional por la corte por los tribunales colegiados de circuito, si la razón de inconstitucionalidad subsiste, el nuevo numeral de igual forma será declarado inconstitucional. Como ejemplo podemos citar lo que sucedió con el impuesto sustitutivo del crédito al salario:

CRÉDITO AL SALARIO. EL IMPUESTO SUSTITUTIVO DE AQUÉL, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL TRES, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, POR INCURRIR

<sup>157</sup> *Op. cit.*, nota 153, p. 390.

<sup>158</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *La jurisprudencia en la Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 225.

<sup>159</sup> Jèze, Gastón, *op. cit.*, nota 48, p. 15.

EN EL MISMO VICIO A QUE SE REFIERE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA NÚMERO 11/2003. Dicha jurisprudencia es aplicable al mencionado artículo transitorio vigente en el ejercicio fiscal dos mil tres (reformado en el artículo tercero, “Impuesto sustitutivo del crédito al salario”, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de diciembre de dos mil dos), dado que subsisten las razones fundamentales que dieron lugar a declarar la inconstitucionalidad del anterior precepto vigente en el año de dos mil dos, por violación al principio de proporcionalidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, constitucional. Esto es así, porque aquel precepto establecía la opción de que los contribuyentes que realizaran erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado en territorio nacional pagaran el impuesto sustitutivo del crédito al salario, mediante el entero de una cantidad equivalente a la que resultara de aplicar la tasa del 3% sobre el total de la base gravable, o bien, que podían no pagarlo, aunque en este supuesto se les impedía disminuir del impuesto sobre la renta a su cargo o del retenido a terceros aquellas cantidades que entregaran a sus trabajadores por concepto de crédito al salario, por un importe igual al que hubiesen tenido que pagar de no haber ejercido esta última opción. En relación con este sistema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte sostuvo que los contribuyentes quedaban obligados a tomar en cuenta no sólo las erogaciones que realizaran por la prestación de un servicio personal subordinado, sino también un elemento ajeno a su capacidad contributiva, como lo es el crédito al salario que en efectivo debían entregar a sus trabajadores, cuyo monto no depende del contribuyente sino de los sueldos que en forma individual percibían cada uno de sus empleados, así como de las tarifas que establecía el artículo 115 de la referida ley, desconociéndose con ello su potencialidad real para contribuir al gasto público. Tal vicio de inconstitucionalidad subsiste en las reformas al referido artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente para el ejercicio fiscal dos mil tres, pues aun cuando se pretendió suprimir el requisito relativo a la “no disminución del crédito al salario”, lo cierto es que dicho precepto establece como condición para ejercer la opción de ‘no pago’, que los contribuyentes cumplan con lo previsto por el artículo 115 de dicha ley, esto es, que deberán “enterar conjuntamente con las retenciones que efectúen... un monto equivalente al crédito al salario mensual que hubiesen calculado”, lo cual evidencia que se sigue tomando en cuenta el crédito al salario pagado a los trabajadores, dado que no desaparece la consecuencia directa e inmediata de entregar al fisco federal el importe de ese crédito al salario, por lo que el vicio de inconstitucionalidad subsiste al considerarse de nuevo ese elemento que es ajeno a la capacidad contributiva de quienes realizan erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XVIII, Octubre de 2003, Tesis: P./J. 58/2003, página: 6.)

IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA QUE LO ESTABLECE, EN VIGOR A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE DOS MIL DOS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. El artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil dos, al establecer un sistema a través del cual las personas físicas y morales que realicen erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado en territorio nacional, quedan obligadas a enterar una cantidad equivalente a la que resulte de aplicar la tasa del 3% sobre el total de erogaciones que realicen por ese concepto; o bien, les impide disminuir las cantidades que por concepto del crédito al salario entreguen en efectivo a sus trabajadores, del impuesto sobre la renta a su cargo o del retenido a terceros, hasta ese mismo porcentaje de no haber ejercido la opción que prevén el séptimo y octavo párrafos de dicho numeral, introduce elementos ajenos a la capacidad contributiva del sujeto pasivo del impuesto, como es el monto del crédito al salario que le corresponde a sus trabajadores, ya que dicho monto no depende del causante, sino de los sueldos que en forma individual perciban cada uno de sus empleados, así como de las tarifas que prevé la Ley del Impuesto sobre la Renta para su determinación, desconociendo con ello su potencialidad real para contribuir al gasto público. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XVII, Mayo de 2003, Tesis: P./J. 11/2003, página: 5.)

Lo que pasó en este caso (impuesto sustitutivo del crédito al salario) fue que la razón de la decisión de inconstitucionalidad, a pesar de referirse a un numeral derogado, siguió subsistiendo para el nuevo artículo; por tanto, se declaró la inconstitucionalidad de este último precepto, por las mismas razones que el anterior, a pesar de que hubiera sido reformado.

Lo anterior no es otra cosa que autopoiesis y autorreferencia estructuralmente acoplado en el sistema jurídico mexicano, pues a pesar de que la ley cambie, el criterio jurídico que da certeza y seguridad jurídica a los gobernantes sigue siendo el mismo, lo cual es acorde con el sentido común, la justicia y la equidad, porque a pesar de las diversas modificaciones realizadas por el legislador no pueden cambiarse criterios fundamentales como la equidad, la igualdad, la proporcionalidad, la libertad, etcétera; que son los que en esencia conforman los criterios jurídicos.

En este sentido, recogemos la afirmación de Gastón Jèze y: “diremos una vez más que el derecho positivo, el derecho vigente en un país en determinado momento, es el conjunto de reglas aplicadas por los tribunales —sean buenas o malas— en armonía o no con la conciencia que los individuos se hacen de la solidaridad y con el sentimiento de la justicia”.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> *Idem.*

Tal afirmación sigue la misma idea de directriz de las decisiones judiciales de Alf Ross en un sistema realista del derecho y del sistema autopoiético de Luhmann hablando en teoría de sistemas, bases en las cuales descansa este trabajo, coincidiendo con el autor francés Du Pasquier acerca de que la jurisprudencia muchas veces *avant-garde de la législation* (avanza más allá de la legislación y al analizar el “valor de la jurisprudencia en el sistema codificado” nos dice que “se reconoce un rol creador en relación con el juez, a diferencia de la disposición legal o de costumbre, el juez se pronuncia según las reglas que se deberían establecer en un acto legislativo”.<sup>161</sup>

Finalmente, aun el creador del sistema jurídico positivo, el ilustre Hans Kelsen, acepta la aplicación *erga omnes* de la jurisprudencia al referirse a los tribunales constitucionales y señalar que

toda minoría —de clase, nacional o religiosa— cuyos intereses son protegidos de alguna manera por la Constitución tienen un interés enorme en la constitucionalidad de las leyes. La simple amenaza de interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional puede ser, entre las manos de la minoría, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia. A la dictadura de la mayoría que no es menos peligrosa para la paz social que la de la minoría.<sup>162</sup>

## V. SANCIONES POR INOBSERVANCIA DE LA JURISPRUDENCIA

Actualmente, la consecuencia de no observar la jurisprudencia es la siguiente:

### 1. *En los órganos jurisdiccionales*

a) Jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación. No observar la jurisprudencia es motivo de responsabilidad administrativa ante el Consejo de la Judicatura Federal. Su fundamento es la fracción XI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues puede considerarse tal omisión como notoria ineptitud por parte del juzgador.

---

<sup>161</sup> Du Pasquier, Claude, *Introducción a la théorie générale et à la philosophie du droit*, París, Librairie du Recueil Sirey-Éditions Delchoux & Niestlé, 1937, p. 51.

<sup>162</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 512.



b) Jueces y magistrados de los órganos jurisdiccionales fuera del Poder Judicial de la Federación. Las resoluciones que dicten en las que no observen la jurisprudencia aplicable al caso son inválidas al impugnarse en sede constitucional.<sup>163</sup>

## 2. *En las autoridades administrativas*

a) Unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria. Deberán indemnizar al particular afectado cuando cometan una falta grave, considerada así al emitir una resolución contraria a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad<sup>164</sup> (obsérvese que esta indemnización únicamente opera cuando el acto es contrario a un criterio del más alto tribunal y, además, no opera en cualquier materia).

b) Los agentes del Ministerio Público. Deben capacitarse y actualizarse continuamente en el rubro de jurisprudencia, y especialmente en las materias relacionadas con su actuación.<sup>165</sup>

El doctor Emmanuel G. Rosales, en su obra *Estudio sistemático de la jurisprudencia*, considera que en los dos casos identificados anteriormente en relación con las autoridades administrativas se trata de mecanismos de obli-

---

<sup>163</sup> Al respecto, el ministro Cossío señala que el sentido de la obligatoriedad de la jurisprudencia se basa en “un sentido mixto en el que la obligatoriedad como conducta contraria al acto ilícito opera sólo respecto de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, mientras que para el resto de los titulares de los órganos jurisdiccionales del país continúa siendo un elemento de validez de sus resoluciones”. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 124, p. 86.

<sup>164</sup> El artículo 34, fracción II, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria precisa: “Artículo 34. El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en los que incurrió, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:

...

II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave...”

<sup>165</sup> El artículo 5o. del Código de Ética Profesional para los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial, establece:

“Artículo 5. Los agentes del Ministerio Público Federal deberán capacitarse y actualizarse continuamente en la Doctrina Jurídica, la legislación y la jurisprudencia y, especialmente, en las materias relacionadas con su actuación”.

gatoriedad de la jurisprudencia paralelos a la Constitución federal y a la Ley de Amparo, que garantizan el cumplimiento de la figura jurídica que se analiza en este trabajo.

Respetuosamente disintimos de esa consideración por las siguientes razones:

Por lo que se refiere a la falta grave en que incurren los funcionarios de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria al no aplicar la jurisprudencia, se indica que en tal supuesto esos funcionarios deber ser administrativamente sancionados por faltas públicas graves, “es decir, serán automáticamente inhabilitados y cesados de conformidad con el artículo 13, fracción es III y V, así como el quinto párrafo del mismo numeral de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”.<sup>166</sup>

No compartimos esa idea, porque según el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la obligación de indemnizar se atribuye al órgano administrativo, no directamente a los servidores públicos, por lo que será aquél el que responderá ante el particular afectado por una resolución administrativa dictada en contra de la jurisprudencia.

En este sentido, nada garantiza que el servidor público esté directamente constreñido a observar la jurisprudencia a menos que se le impute una responsabilidad patrimonial directa, pues consideramos que no podría ser sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, porque su artículo 13 prevé expresamente que en todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII (ejercer el empleo cuando ya se concluyó el cargo), X a XIV (contratar personal inhabilitado, excusarse en asuntos en los que tenga interés, abstenerse de participar cuando existan intereses en conflicto, abstenerse de obtener beneficios adicionales al desempeño del cargo e intervenir en contratación de personal con el cual tenga conflicto de intereses), XVI (atender con diligencia las instrucciones de los superiores y de los órganos internos de control), XIX (proporcionar información al organismo encargado de la defensa de los derechos humanos), XXII (aprovechar la posición laboral para realizar algún acto que le ocasione beneficios) y XXIII (aprovechar la posición laboral para adquirir bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor, o que mejoren sus condiciones como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas).

---

<sup>166</sup> Rosales Guerrero, Emmanuel Guadalupe, *op. cit.*, nota 115, p. 361.

Como se advierte, ninguna de las hipótesis mencionadas señala el supuesto consistente en que el servidor público emitió un acto en contra de una jurisprudencia. Por tanto, no podría ser sancionado por ello, tomando en cuenta que esa conducta no está tipificada. Al respecto, se precisa que ese principio de tipicidad en las infracciones y sanciones administrativas, normalmente utilizado en materia penal, igualmente es aplicable en materia administrativa, como se advierte del siguiente criterio.

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón. (No. Registro: 174,326, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIV, agosto de dos mil seis, Tesis: P./J. 100/2006, página: 1667.)

Situación similar sucede con los agentes del Ministerio Público que no acaten una jurisprudencia, pues si bien deben observar lo que indica su código ética, no menos cierto es que esa conducta no está prevista en el ordenamiento respectivo, y, por tanto, no podrían ser sancionados por ello. A los

que su normatividad les obliga es a mantenerse actualizados en las materias relativas a su cargo, obligación lógica en todo servidor público, y que, por ende, al ser una hipótesis tan genérica no puede ser utilizada como bandera de sanción a conductas específicas, pues eso sería ir en contra de la seguridad jurídica de dichos servidores públicos.

En este sentido si bien las disposiciones que acabamos de tratar significan un avance en la cultura de la legalidad con objeto de que se observen de manera general las jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación, no sólo en el ámbito jurisdiccional, sino alcanzando el ámbito administrativo, no menos cierto es que todavía falta mucho camino por recorrer.

Por tanto, convendría que se legislara al respecto y que se estableciera como sanción grave (con las consecuencias administrativas que ello implica), la hipótesis referida a que los funcionarios públicos autoricen, emitan o signen un acto que se encuentra en contravención con una jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad y constitucionalidad, o por los tribunales colegiados de circuito en materia de legalidad y constitucionalidad de leyes locales, para que así se constriñera a su exacta observancia, tomando en cuenta que con esa conducta prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ocasionaría, entonces sí, un verdadero mecanismo de control en la actuación de los servidores públicos y en salvaguarda al principio de legalidad.

Igual consecuencia de considerar falta grave la no aplicación de jurisprudencia puede ser aplicable a los órganos que se prevén en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

## VI. PROPUESTAS PARA QUE EN LA EMISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS LA JURISPRUDENCIA SEA DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

Con objeto de no reiterar ideas desarrolladas durante el presente capítulo, nos limitaremos a señalar concretamente las propuestas que se han madurado en este trabajo.

A fin de que las autoridades administrativas del país observen de manera obligatoria, antes de emitir sus actos, la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los tribunales colegiados de circuito, se requiere:

1. Una reforma legal a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, en la que se incluyan a dichas autoridades administrativas como entes encargados de observar de manera obligatoria la jurisprudencia.

2. Sin necesidad de una reforma legal, mediante la propia jurisprudencia se puede establecer y desarrollar esa obligatoriedad. El caso específico fue el criterio que dio origen a la contradicción de tesis 40/2001-PL, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 38/2002, de 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”, en la que si bien se decidió contrario a lo que aquí se propone, no existe impedimento alguno para que la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda tener una nueva reflexión sobre el tema, o bien, la Primera Sala sustente un criterio distinto, y sea el tribunal pleno el que decida en definitiva la contradicción de criterios.

3. Establecer legal o jurisprudencialmente los efectos generales de las declaratorias de inconstitucionalidad cuando se hayan reiterado los precedentes necesarios para integrar jurisprudencia.

4. Para cualquiera de los supuestos anteriores, se propone que el estudio que de los asunto se realice por parte del Poder Judicial de la Federación para integrar jurisprudencia no debe ser el mismo que su predecesor, sino que debe analizarse bajo otro diferente esquema, y de ser el resultado el mismo, sí integrar la jurisprudencia.

5. Los precedentes que vayan a integrar jurisprudencia deben analizarse en distintas sesiones del Pleno, de las Salas o de los tribunales colegiados de circuito.

6. El maestro Carlos Arellano García opina que la falta de sanción a la inobservancia de la jurisprudencia provoca que los artículos de la Ley de Amparo que establecen su obligatoriedad sean imperfectos, por lo que debería incluirse en la Ley de Amparo un recurso o medio de impugnación para combatir tal situación bajo las siguientes reglas:

- a) Que el recurso sólo examine si se violó o no la jurisprudencia.
- b) Que se aplique una sanción pecuniaria cuando se dicte un fallo desfavorable.

En relación con lo anterior, no estamos de acuerdo, por dos motivos: el primero, porque por cuestión de orden lógico, de tal recurso debería conocer la superioridad del órgano que inobservó la jurisprudencia, porque si este último fuera competente para resolverlo, se provocaría que pudiera revisar sus actuaciones, con la posibilidad de revocar sus propias determinaciones, situación que por cuestión de seguridad jurídica no está permitida, al no tratarse de la hipótesis relativa de regularizar el procedimiento por

una omisión en el mismo. El segundo motivo de disenso es porque actualmente tal inobservancia por parte de los jueces de distrito puede denunciarse vía agravio mediante la interposición del recurso de revisión ante un tribunal colegiado, el que analizará tal situación, y, en caso de ser cierta, revocará la sentencia recurrida; por su parte, en los amparos directos se aplica de la misma manera siempre y cuando la decisión del tribunal colegiado implique algún pronunciamiento de constitucionalidad, por lo que consideramos que la implementación del recurso en comento sólo vendría a complicar la debida observancia de la jurisprudencia, lo que se puede lograr por otras vías más sencillas.

Antes bien, se debe establecer en la Ley de Amparo y en las disposiciones de responsabilidades administrativas, que la inobservancia de la jurisprudencia es una falta grave, con las implicaciones que ello conlleva, y que están legitimadas para denunciarla cualquiera de las partes que hayan intervenido en el juicio, o bien los órganos superiores del responsable encargados de revisar en otra instancia la decisión administrativa o jurisdiccional.

7. Varios académicos comparten la idea de que la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito sea obligatoria para las autoridades administrativas, pero sólo en el circuito jurisdiccional del que depende el tribunal que la emitió.

Aunque compartimos la idea de que la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito sea obligatoria para las indicadas autoridades, disentimos de que sea de manera restringida al circuito del que depende el órgano colegiado, porque si bien, en principio, parece una buena medida para evitar contradicciones de tesis, lo cierto es que no tiene mayor relevancia porque si bien las autoridades administrativas observarán la jurisprudencia de un tribunal de distinto circuito, si el asunto llega al conocimiento del tribunal del circuito en el que está aquella autoridad, este órgano jurisdiccional puede confirmar el criterio del otro tribunal, o no compartirlo, y señalar una solución distinta; lo que en vez de crear incertidumbre jurídica se originaría una contradicción de criterios susceptible de solucionarse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establecerá el criterio que deberá aplicarse en lo general —con lo cual la indicada incertidumbre jurídica advertida en primer término se convertirá, al final del día, en un instrumento para establecer criterios generales obligatorios— con lo cual se otorgará mejor seguridad jurídica al gobernado.

## CONCLUSIONES FINALES

*Primera.* Los tres poderes de la Unión no son soberanos. Son autónomos en el ejercicio de sus funciones. No se impide que uno de ellos pueda realizar actos que originalmente le corresponden a los otros, sino que la esencia del principio de división de poderes es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional, que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no se contraviene el principio en comento cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones no podría desempeñar.

*Segunda.* El mejor sistema de gobierno es el que resulta de una prudente combinación y colaboración entre los poderes de la Unión. Necesariamente, por cuestiones dinámicas del derecho y propias de los tiempos actuales, los poderes constituidos tienen que realizar funciones que les son inherentes a los otros poderes, con objeto de realizar las funciones que constitucional y legalmente tienen encomendadas, puesto que si no es así se podría caer en un juego tirano entre ellos, lo que repercutiría en perjuicio de la colectividad.

*Tercera.* Independientemente de la naturaleza formal de los poderes de la Unión, pueden desarrollar funciones que no les corresponden de manera originaria, lo que no está en contravención con el principio de separación de poderes, siempre y cuando la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo permita por disposición expresa, o bien cuando de manera implícita y clara se desprenda de esta manera de su propio texto; es decir, cuando sin lugar a dudas se llegue a esta conclusión, como cuando uno de los poderes constituidos no pueda ejercer plenamente las funciones que le han sido encomendadas por el Constituyente, si no ejerce funciones que originalmente le corresponden a otro.

*Cuarta.* Tomando en cuenta el análisis llevado a cabo en este trabajo, consideramos que la propuesta fundamental ha superado su confrontación con el principio de separación de poderes, puesto que el hecho de que un poder de la Federación realice funciones que le corresponden a otro no implica una trasgresión al principio en comento, siempre que así se encuentre

expresa o implícitamente y sin lugar a dudas establecido en el pacto federal, hipótesis esta última que es la que prevé el artículo 94, octavo párrafo, de la Constitución federal al establecer que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales, locales y tratados internacionales, así como los requisitos de su modificación e interrupción.

*Quinta.* El hecho de que las decisiones del Poder Judicial de la Federación, expresadas en las jurisprudencias emanadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien de los tribunales colegiados de circuito, vinculen a las autoridades administrativas dependientes del Ejecutivo Federal, no contraviene el principio de separación de poderes, puesto que en este caso no se reúnen dos poderes en uno, en virtud de que al emitirse los actos administrativos, la autoridad siempre tendrá la facultad potestativa de ejercer su imperio o no en perjuicio del gobernado, siendo que si decide hacerlo, convenientemente tendrá que realizarlo ajustándose a la jurisprudencia que en caso de existir (mediante el sistema de diferenciación), se ocupe del caso concreto, situación que repercutirá en otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad.

*Sexta.* México se rige por los principios de legalidad y seguridad jurídica, que se derivan de los artículos 14 y 16 del pacto federal, cuyo respeto implica otorgar confianza a los gobernados frente al actuar de la autoridad. Esto es, que ante la existencia de un acto administrativo, los particulares deben saber con certeza cuáles son los requisitos mínimos de índole jurídica que aquél debe contener para considerarse apegado a derecho.

*Séptima.* La presunción de validez es una característica de los actos administrativos. Supone que éstos, desde su origen, son apegados al orden positivo nacional, salvo prueba en contrario. El elemento medular de esta particularidad descansa en una justificación de índole práctica: garantizar el inmediato acatamiento del acto de autoridad por parte de los gobernados. Por tanto, al no tener como sustento real un sentido de justicia ni ser el resultado de un análisis previo en el que se analice la legalidad del acto determinado regulado por el derecho, la existencia de la característica en comento queda sólo en una mera “suposición de legalidad”, que no alcanza a colmar en favor de los particulares el pleno respeto de la garantía de seguridad jurídica prevista a su favor en los artículos 14 y 16 del pacto federal. Es necesario alcanzar una “certeza” de legalidad del acto administrativo cuando antes de emitirlo las autoridades observen de manera obligatoria la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.



*Octava.* La aplicación de la propuesta planteada ocasionaría que los actos administrativos se aproximen, con más probabilidad, a un acto que otorgue mayor seguridad jurídica a los gobernados, pues previsiblemente soportaría con mejor éxito su confrontación con los principios constitucionales o legales que correspondan, tomando en consideración que el acatamiento de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación asegura que las decisiones subsecuentes no sean declaradas nulas.

*Novena.* Con la existencia de un criterio orientador emitido por el Poder Judicial de la Federación, la actividad de la autoridad administrativa al aplicar el derecho al caso concreto, se hace más ágil y apegada al orden jurídico nacional, pues cuenta con más elementos para decidir si ejerce o no sus facultades en contra del particular y hasta qué punto puede hacerlo.

*Décima.* La validez de la fuerza vinculatoria general de las decisiones del tribunal constitucional (hacia todos los poderes públicos y hacia todas las personas), proviene de que en forma restringida es el encargado de interpretar la Constitución federal, y a la luz de ésta resuelve sobre la constitucionalidad de las normas generales.

*Decimoprimera.* Desde las ideas originales que se establecieron acerca de la jurisprudencia en México se pensó para que esta fuera obligatoria para todas las autoridades, con similitud a la fuerza vinculatoria de una ley; sin embargo, por cuestiones políticas que en épocas pasadas atravesaba el país se convino en la instauración de la fórmula Otero, bajo la cual las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediera, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que motivara el juicio.

*Decimosegunda.* Appreciando la evolución de la figura de la jurisprudencia, se advierte que se ha venido ampliando su esfera de obligatoriedad, con el fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados, alcanzar el objetivo de impartir justicia pronta y expedida y fortalecer el principio de supremacía constitucional.

*Decimotercera.* La validez de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito, para que sea obligatoria para las autoridades administrativas, se da en función de que es producto de la integración, unificación o criterios precedentes que se emiten por los indicados órganos en ejercicio de su facultad exclusiva relacionada con el control de la constitucionalidad de los actos y normas generales, apoyada en reglas de índole moral sólidas establecidas autorreferencialmente en el propio pacto federal.

*Decimocuarta.* En México, como en el sistema romano-teutón o en el anglosajón, con sus respectivas diferencias, se fluye hacia la instauración de un tribunal constitucional, cuya función primordial es erigirse en el defensor de la Constitución federal y en su máximo intérprete, y que mediante sus resoluciones se crea jurisprudencia vinculante hacia todos los poderes públicos —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— de cualquier orden, con efectos generales *erga omnes* (situación que por ahora sólo sucede en los casos de crear jurisprudencia derivada de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales).

*Decimoquinta.* La fórmula Otero, como actualmente se concibe, no pugna con la idea de que la jurisprudencia sea vinculativa hacia las autoridades administrativas, porque los asuntos particulares se pueden resolver conforme a la fórmula indicada, pero una vez que el criterio se reitere e integre jurisprudencia, se realizaría una declaración general vinculante respecto del acto o norma cuya inconstitucionalidad haya sido declarada.

*Decimosexta.* En el establecimiento de la jurisprudencia se han desplegado los diversos métodos interpretativos del derecho, con objeto primordial de otorgar seguridad y certeza jurídica a los gobernados. Asimismo, se han desarrollando las escuelas de interpretación conforme a las necesidades del país, por lo que es evidente que complementa al acto inacabado constituido por la ley.

*Decimoséptima.* La jurisprudencia, como expresión de la hermenéutica jurídica, tiene una ventaja sobre la ley (que demuestra la supremacía vinculativa y eficaz de aquélla sobre ésta), consistente en que cuando la ley es sustituida por otra, deja de existir en el mundo jurídico y, por tanto, es incorrecto aplicarla para solucionar los casos concretos, mientras que la jurisprudencia no sigue la misma suerte que la ley, porque a pesar de que ésta cambie, si la interpretación judicial sigue sosteniéndose, la jurisprudencia podrá seguir aplicándose con diversos grados de intensidad.

*Decimoctava.* Debe establecerle legalmente o vía jurisprudencial la obligatoriedad de la jurisprudencia hacia las autoridades administrativas, atendiendo a que sus actos no deben ser emitidos en contravención a la Constitución federal, respecto de la cual el Poder Judicial de la Federación es su principal garante. Tal idea descansa en acatar y hacer efectivos los principios de supremacía constitucional, de igualdad, de seguridad jurídica y de legalidad, además de celeridad, en la función administrativa y jurisdiccional, evitando retardos en la solución de los casos administrativos y jurisdiccionales.

*Decimonovena.* Si un acto es emitido en contra de una jurisprudencia, si bien en el corto tiempo esto desahoga las cargas de trabajo administrativas,

porque se da respuesta a un asunto particular de manera más o menos pronta; no menos cierto es que a largo plazo esa actitud despreocupada ocasiona más procedimientos contenciosos, tanto en sede administrativa como común o judicial, con las implicaciones que estos conllevan, llegando inclusive a soportar los procedimientos de cumplimiento de sentencias, que bien se pudieron haber evitado si desde un principio el acto estuviera emitido conforme la interpretación dada de la ley realizada por el poder del Estado a quien constitucionalmente se le atribuye esa potestad.

*Vigésima.* La jurisprudencia es un sistema autopoiético, porque es una red de producción de componentes que produce sus propios componentes, pues mediante ella se crean conceptos, figuras y más jurisprudencia para solucionar los casos concretos. Dicho en otras palabras, la jurisprudencia genera sus propias interpretaciones que serán utilizadas por otras jurisprudencia para resolver otro supuesto jurídico con apoyo en la interpretación previamente hecha en otra jurisprudencia. Esto no es otra cosa que generar sus propios elementos por medio de operaciones internas.

*Vigésima primera.* El Poder Judicial de la Federación que declara la nulidad de actos contrarios a la Constitución no puede ser entendido como que es superior al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo, sino que al ser el máximo intérprete de la Constitución federal, y vigilar su observancia, sólo supone que el poder del pueblo es superior a aquellos tres poderes en comento.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel y PÉREZ FONSECA, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano*, México, Porrúa, 2000.
- ALEXY, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica, la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, Lima, Palestra Editores, 2007.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y ALCON YUSTAS, Ma. Fuencisla, *Las Constituciones de los quince estados de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 1996.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2000, ———, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, 3a. ed., México, Porrúa, 2004.
- ARISTÓTELES, *La política*, México, Gernika, 2007.
- ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Distribuciones Fontamara, 2005.
- AZÚA REYES, Sergio, *Metodología y técnicas de la investigación jurídica*, 6a. ed., México, Porrúa, 2005.
- BETTI, Emilio, *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*, trad. de José Luis de los Mozos, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1975.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1947, t. I.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 2006.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La jurisprudencia en la Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, ed. actualizada, México, Harla, 1998.
- CARPINTERO BENÍTEZ, Francisco, *Historia del derecho natural*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 17a. ed., actualizada, México, Editores Siglo XXI, 2003.

- CARBONELL, Miguel, “Una aproximación al surgimiento histórico de la jurisprudencia en México”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, t. XLV, núm., 199-200, enero-abril de 1995.
- y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Porrúa, 2000.
- CASTÁN TOBEÑAS, José *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, Buenos Aires, Abledo-Perrot, 2000.
- CASTRO, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, Dirección General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- CISNEROS FARÍAS, Germán, *La interpretación de la ley*, México, Trillas, 2000.
- , *Derecho sistemático*, México, Porrúa, 2005.
- CLEMENTE DE DIEGO, Felipe, *La jurisprudencia como fuente del derecho*, Madrid, 1925.
- CORREAS, Óscar, *Acerca de los derechos humanos*, México, Ediciones Coyoacán, 2003.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2004.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Distribuciones Fontamara, 2004.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000.
- DIEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961.
- DU PASQUIER, Claude, *Introduction à la theorie générale et à la philosophie du Droit*, París, Libraire du Reueil Sirey-Éditions Delchaux & Niestlé, 1937.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La jurisprudencia constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, 6a. ed., Madrid, Trotta, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, UNAM, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México-Porrúa, 2003.

- , *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 44a. ed., México, Porrúa, 2005.
- FRISCH PHILIPP, Walter y GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo, *Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *Acto y procedimiento administrativo*, Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 56a. ed., México, Porrúa, 2004.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, México, Laguna, 2001.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2005.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- HART, Herbert Lionel Adolphus, *El concepto de derecho*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2004.
- y DWORKIN, Ronald, *La decisión judicial*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2002.
- HOBBS, Tomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- HUBER OLEA, Francisco José, “Jurisprudencia”, *Diccionario de Derecho Romano. Comparado con Derecho Mexicano y Canónico*, México, Porrúa, 2000.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a. ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- JÈZE, Gastón, *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores*, México, Editorial Jurídica Universitaria-Asociación de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 13a. ed., México, Porrúa, 2003.
- KUNKEL, Wolfgang, *Historia del derecho romano*, 8a. ed., trad. de Juan Miguel, Barcelona, Ariel, 1982.
- LAUTMANN, Rüdiger, *Sociología y jurisprudencia*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, 3a. ed., México, Distribuciones Fontamara, 1997.
- LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- LÓPEZ MONROY, José de Jesús, *Sistema jurídico del Common Law*, México, Porrúa, 2001.

- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarre, Barcelona, Ariel, 1964.
- LUHMANN, Niklas, *El derecho de la sociedad*, 2a. ed., México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2005.
- , *Confianza*, Santiago de Chile, Anthropos, Universidad Iberoamericana, 1996.
- MARGADANT, Guillermo Floris, *Panorama de la historia universal del derecho*, 6a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, México, Porrúa, 2003.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 16a. ed., México, Porrúa, 2005.
- MORENO CORA, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005.
- PÉREZ DAYÁN, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006.
- RABASA, Óscar, *El derecho angloamericano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción al estudio del derecho*, 14a. ed., México, Porrúa, 2003.
- ROSALES GUERRERO, Emmanuel Guadalupe, *Estudio sistemático de la jurisprudencia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, 3a. ed., Buenos Aires, Eudeba-Universidad de Buenos Aires, 2005.
- SANTIAGO TAWIL, Guido y MERCEDES MONTI, Laura, *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 1999.
- SANTOS VIJANDE, Jesús María, *Doctrina y jurisprudencia del tribunal constitucional: su eficacia respecto de los tribunales ordinarios*, Granada, Comares, 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1998.
- SMITH JAMES, Frank, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Facultad de Derecho de la Universidad de California en Davis, 1990.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La jurisprudencia en México*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.

- , *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, vol. 4, relativo a la Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes y su obligatoriedad para las autoridades administrativas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Serie Decisiones Relevantes de la SCJN, 2005.
- , *El federalismo*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- , *La división de poderes*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- , *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
- , *Manual del juicio de amparo*, 2a. ed., México, Themis-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.
- El debate de la Constitución de 1857*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, t. III.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, edición facsimilar, 1997, t. II.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 19 de noviembre de 1965, XLVI Legislatura, t. I.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38a. ed., México, Porrúa, 2006.
- TORRÓN MARTÍNEZ, Jesús, *Derecho angloamericano y derecho canónico. Las raíces canonistas del Common Law*, Madrid, Civitas, 1991.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- VALLARTA OGAZÓN, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, Oxford, 2002.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. de Claudia Herrera, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Segretariato Europeo le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.
- VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 19a. ed., México, Porrúa, 1988.
- ZÁRATE, José Humberto *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 1997.
- ZERTUCHE GARCÍA, Héctor, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990.



*La observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito en los actos administrativos*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 23 de octubre de 2017 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *snow* 70 x 95 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

**E**s alarmantemente cotidiano que los tribunales federales conozcan de actos administrativos que contravienen la jurisprudencia. Tal problemática se analiza desde el punto de vista científico, bajo las corrientes iusrealista y sistémica, tomando en cuenta que el producto interpretativo desarrollado por el juez en la sentencia constituye una *directiva* a seguir y no simplemente una aplicación estricta del derecho, ya que la construcción de criterios es una cuestión *autopoiética*, por lo que el derecho interpretado a la luz de la jurisprudencia ya no es sólo un conjunto de normas, sino un *sistema de operaciones* con esquemas propios basados en *diferencias*; por lo cual, se concluye, válidamente, por qué la jurisprudencia debe ser de observancia obligada al emitir los actos administrativos.



[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)



ISBN: 978-607-02-6876-2

