

Alcances y aplicación de la jurisprudencia que declara la Inconstitucionalidad de leyes

*Magda María Simona Ramos Rubalcaba **

1. La jurisprudencia es la interpretación de la ley. 2. Respecto a la consulta fiscal realizada por el contribuyente debe impugnarse vía juicio de amparo la inconstitucionalidad de la ley que estima le causa perjuicio y obtenido el amparo y protección de la justicia federal. 3. En el supuesto de que la respuesta a la consulta fiscal se impugne en juicio de nulidad, los efectos de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos no tienen efectos retroactivos. 4. Cuando a través de la respuesta a una consulta fiscal y únicamente si constituye el primer acto de aplicación de la ley procede acudir al juicio de garantías.

*1. The jurisprudence is the interpretation of the law.
2. About the fiscal advice made by the contributor must be impugned via proceeding pertaining to constitutional protection, since the law he estimates as the cause of prejudice, and get the protection and support of the Federal Justices.
3. Supposing that the answer of the fiscal advice would be impugned in a proceeding for annulment, the effects of the dictated sentence by the administrative has not retroactive effects.
4. Only when through the answer of a fiscal advice and if it is the first application act of the law, is allowed to go to a proceeding pertaining to constitutional protection.*

Introducción

En los últimos tiempos se ha presentado el problema de la aplicación obligatoria de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los tribunales administrativos, en el caso específico, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, derivada de la presentación de consultas fiscales en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, en las que los contribuyentes solicitan se confirme el criterio de que no les es aplicable un artículo que fue declarado inconstitucional, con apoyo en una tesis jurisprudencial emitida por el más Alto Tribunal de la República.

El conflicto surge cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver un juicio de nulidad que plantea la ilegalidad de una respuesta a la consulta fiscal en la que la autoridad fiscal resolvió

negativamente, por estimar que si bien es cierto la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no obliga a las autoridades administrativas, sí lo es en tratándose de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, de conformidad con lo señalado por el artículo 192 de la Ley de Amparo, por lo que declara la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se resuelva la consulta favorablemente en el sentido de que no le es aplicable el precepto declarado inconstitucional.

Por lo anterior, se estima necesario precisar los alcances y aplicación de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de leyes, para determinar si la vía utilizada es la correcta o si los gobernados evaden los medios constitucionales, como el juicio de amparo, y no obstante ello obtienen por ese diverso los beneficios que son propios de tal instancia extraordinaria de impugnación; por último, establecer los efectos de las sentencias emitidas por dicho tribunal por la aplicación de una jurisprudencia en los términos señalados.

A fin de dilucidar la cuestión planteada, debe precisarse que el vocablo jurisprudencia proviene del

* Magistrada de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

latín *iurisprudencia*: "f. Ciencia del derecho. 2. Conjunto de sentencias de los tribunales y doctrina que contienen. 3. Criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordantes".¹ La jurisprudencia judicial es la interpretación e integración de la ley firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o por Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito. El párrafo sexto del artículo 94 constitucional determina que la Ley de Amparo fijará los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establecen los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de las leyes y reglamentos federales y locales, y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interpretación y modificación.

Los artículos 192 a 197 A y B de la Ley de Amparo regulan la jurisprudencia y reconocen como materia de ella la interpretación de la ley, le atribuyen de manera expresa la característica de obligatoriedad y exigen que los criterios que la integren sean firmes y reiterados. De manera que la jurisprudencia es obligatoria, en esencia, para todos los tribunales de la República sujetos a su jerarquía o cuyos actos pueden ser sometidos a sus respectivas jurisdicciones.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, tal como puede corroborarse con las siguientes tesis:

"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 aquélla a los casos concretos, resulta absurdo pretender que en el periodo de validez de una cierta jurisprudencia se juzguen algunos casos con interpretaciones ya superados y modificados por ella que es la única

aplicable." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, tomo XLIX, Segunda Parte, Primera Sala, página 58).

"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." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, tomo XLIV, Segunda Parte, Primera Sala, página 86).

El artículo 14 constitucional restringe las facultades del juzgador en cuanto a la forma en que deberá de resolver los conflictos que son de su competencia:

"... En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser 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."

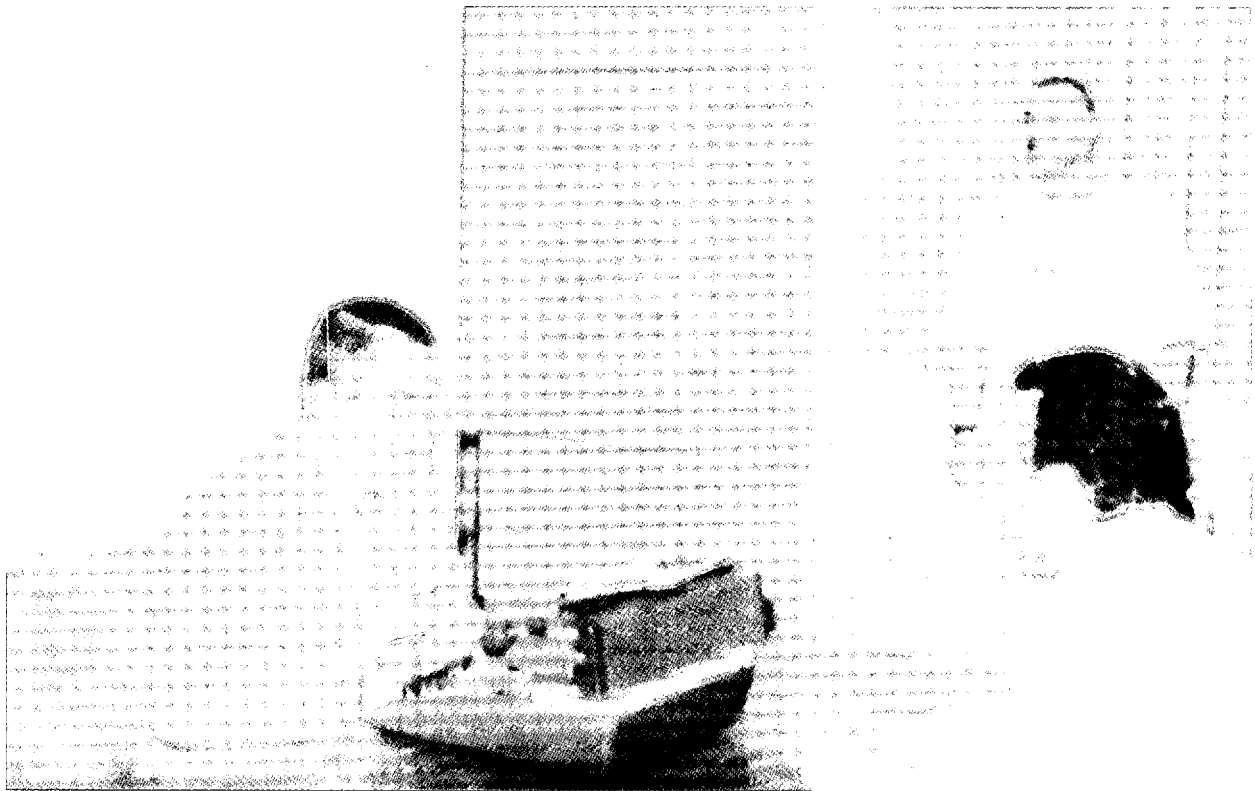
Como puede advertirse, la jurisprudencia que emite el Poder Judicial de la Federación requiere por mandato constitucional la existencia de la norma, y su integración está regida por los párrafos segundo y tercero del artículo 192 de la Ley de Amparo, que determina en un caso, consecutividad y coherencia entre lo examinado y lo resuelto y, en el caso de excepción, en tratándose de la jurisprudencia que surge al resolver el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las contradicciones de tesis de Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.

La jurisprudencia no es una norma general, toda vez que en cuanto 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.

Ahora bien, para estar en posibilidad de determinar en qué casos debe aplicarse obligatoriamente la jurisprudencia por los tribunales administrativos, resulta necesario hacer referencia a si la jurisprudencia puede ser equiparable a la ley y, por tanto, debe aplicarse a todos los gobernados, por lo que se considera importante hacer algunas reflexiones respecto de esta última.

El vocablo ley deriva de la voz latina *lex*, la cual a su vez, según la opinión más generalizada, tiene su origen en la palabra *legare* por referencia al precepto o regla que se lee. Con este sentido, la *lex* representaba para los romanos el *ius scriptum* o derecho escrito por oposición al derecho consuetudinario o no escrito. Desde el punto de vista jurídico se habla de ley en un

1. *Diccionario de la Lengua Española*; Real Academia Española; Tomo A-Zurrón; España; 1984; página 805.



La jurisprudencia no es una norma general, ya que sólo se aplica a casos particulares, mediante la vía del proceso

doble sentido: uno amplio para designar a toda norma jurídica instituida en determinado tiempo y lugar; y uno estricto, para denominar a las normas jurídicas elaboradas por órganos estatales con potestad legislativa.

De conformidad con el artículo 40 constitucional, hay en México leyes federales y leyes locales: las primeras para toda la República y las segundas para cada uno de los estados federados, bajo el concepto de que para la formulación de las últimas, la respectiva Constitución Política particular de cada entidad federativa fija el correspondiente proceso legislativo, y para las leyes federales lo hace la Constitución Federal en su artículo 73, en sus diversas fracciones y, en cuanto al Distrito Federal el artículo 122 de la citada Ley Suprema. Ahora bien, conforme a los artículos 71 y 72 de ésta, en relación con los artículos 3o. y 4o. del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, las etapas del proceso legislativo son las siguientes: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

Las características que se atribuyen a la ley son las siguientes: 1) la generalidad de la ley es una característica esencial de la norma jurídica. Generalidad equivale a aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado; 2) la ley

debe cumplirse necesariamente. El incumplimiento de la ley, como dañoso a la normalidad del orden jurídico, encuentra correctivo adecuado en la realización del derecho por vía de proceso. El carácter obligatorio de la ley se deriva del interés social que existe en su acatamiento; la ley, una vez publicada, se pone de conocimiento general; y, 3) las leyes disponen para el porvenir. El pasado no es objeto de la actividad del legislador, sino del historiador. Este principio es admitido como general, pero tiene sus excepciones.

Así, las diferencias entre jurisprudencia y ley son las siguientes:

- 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 sólo es obligatoria respecto de los órganos jurisdiccionales que deben aplicarla.
- d) La jurisprudencia es la interpretación que los tribunales hacen de la ley.
- e) 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.

i) La jurisprudencia encuentra sustento en decisiones jurisdiccionales que han sido dictadas en casos específicos anteriores y rige en el futuro; surge una vez agotado el procedimiento legislativo, y es único y sólo aplicable para lo venidero.

g) La interpretación e integración que realiza el juez se sustenta en la ley positiva que rige el caso en que resuelve (artículo 14 constitucional, último párrafo).

h) La jurisprudencia, conforme al último párrafo del pluricitado artículo 14 constitucional, está autorizada para acudir a los principios generales del derecho en caso de que la legislación positiva en contienda no contenga disposición específica, creando así normas individuales para colmar las lagunas de la ley.

De lo anterior se puede concluir que a diferencia de la ley, la jurisprudencia no es una norma general y, por tanto, únicamente se aplica a casos particulares.

Por otra parte, debe decirse que si bien es cierto que los tribunales administrativos, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra obligado a aplicar la tesis de jurisprudencia, en términos de lo establecido por el artículo 192 de la Ley de Amparo, también lo es que ello admite casos de excepción, como se demostrará a continuación.

El artículo 107 constitucional, fracción II, establece el principio de relatividad de las sentencias de amparo, llamado también "Fórmula Otero" que dice: "Las sentencias serán 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", prevención que con otras palabras se encuentra plasmada en el artículo 76 de la Ley de Amparo, que señala, en su primer párrafo, que: "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 hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos o 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".

El principio que se examina constriñe el efecto de la sentencia que concede la protección de la justicia federal solicitado al quejoso, de tal suerte que quien no hubiese sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la determinación de inconstitucionalidad de la ley impugnada, expresada por el juzgador en la sentencia correspondiente; es decir, que

quien no haya acudido al juicio de amparo, no resulta directamente beneficiado por lo que está obligado a acatar la ley.

De lo precisado con antelación deviene el conflicto de la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declara inconstitucional un precepto para los tribunales administrativos, en cumplimiento a lo establecido por el artículo 192 de la Ley de Amparo, o si bien, el artículo 107, fracción II constitucional lo exime de ello, por no resultar competentes para aplicar la jurisprudencia directamente.

Se estima que si bien es cierto el artículo 192 de la Ley de Amparo, que imprime obligatoriedad a los Tribunales Administrativos de acatar la jurisprudencia, encuentra apoyo en el artículo 94 constitucional, en cuanto a que "la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano...", este fundamento puede o no ser la base legal para que los tribunales administrativos se avoquen al conocimiento de la reclamación de inconstitucionalidad de una ley, sólo porque existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por ende se entendiese que asume de hecho la competencia y jurisdicción, exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

Así, debe decirse en principio que si un gobernado acude ante un tribunal distinto a los tribunales del Poder Judicial de la Federación a solicitar se declare la nulidad de un acto con apoyo en una tesis jurisprudencial que declara inconstitucional un precepto legal, aquél se encuentra obligado a acatar la referida jurisprudencia únicamente en los casos en que se demuestre que el actor previamente promovió el juicio de garantías en el que se le concedió el amparo y protección de la justicia federal solicitados y, por tanto, no es aplicable en su perjuicio el artículo declarado inconstitucional.

En materia fiscal se ha suscitado el problema relativo a que los contribuyentes realizan consultas fiscales en términos de lo dispuesto por el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, con el propósito de que las autoridades fiscales determinen si en el caso particular se encuentran ubicados en los supuestos previstos por los artículos declarados inconstitucionales y de ser así, solicitan la aplicación en su beneficio de la jurisprudencia que lo sustenta. Consultas que son resueltas negativamente al considerar



Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente

las autoridades fiscales que las jurisprudencias emitidas en términos de la Ley de Amparo no las obliga. En contra de la decisión de las autoridades fiscales los afectados promueven juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se reitera la aplicación de jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad un precepto legal, dándose el caso que dicho tribunal al considerar que está obligada a acatar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, declara la nulidad del acto impugnado.

Ahora bien, el criterio anteriormente señalado conlleva a aplicar aisladamente lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de amparo, lo que ocasionaría que se contraviniese el artículo 107, fracción II constitucional, en cuanto al principio de relatividad de las sentencias de amparo y las reglas para la procedencia del juicio de garantías cuando se reclame la inconstitucionalidad de leyes, ya que en su caso, además, el tribunal administrativo se haría cargo de cuestiones que son propias del órgano de control de constitucionalidad, como ejemplo, el examinar si se trata del primer acto de aplicación de la ley.

Cabe señalar que en el caso en que en virtud de una consulta fiscal se determine el acto de aplicación de una ley que se estime causa perjuicio, respecto de la cual ya existe tesis jurisprudencial, la norma debe ser impugnada mediante el juicio de amparo y no acudir a un tribunal administrativo a efecto de que apliquen tal criterio, puesto que únicamente a través de una sentencia de amparo que declare la inconstitucionalidad de un precepto legal puede aplicarse en su beneficio la jurisprudencia aludida.

Por otra parte, en relación con los efectos que tendrían las sentencias de tribunales administrativos en las que se aplicara la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, en el caso específico de las consultas fiscales, se presenta el problema de si conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo tienen efectos retroactivos.

Los artículos 34 y 36 del Código Fiscal de la Federación, disponen:

"Artículo 34.- Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello..."

"Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. — Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución..

Ahora bien, respecto de la consulta fiscal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis CV/98, visible en la página 502 del Tomo VIII, agosto de 1998, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, estableció:

"CONSULTA FISCAL. LA RESOLUCIÓN FAVORABLE DE LA AUTORIDAD VINCULA A ÉSTA.- Si conforme a lo establecido en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, el administrado formula a la autoridad fiscal competente, en forma individual, una

consulta sobre determinados aspectos imperantes en su realidad fiscal presente, no futura y probable y, paralelamente, la autoridad da respuesta a esa consulta, contestación que por razones de congruencia, debe referirse a la situación del solicitante en el momento en que éste realizó la petición y que de ser favorable al particular, vincula a la autoridad."

Con base en lo anterior, es dable concluir que las consultas deben referirse a una realidad fiscal presente y futura, por lo que las sentencias que determinen la nulidad con base en una tesis jurisprudencial no tienen efectos retroactivos que son propios de la sentencia de amparo, puesto que únicamente vinculan a las autoridades a partir de que la misma es resuelta.

Conclusiones

1. La jurisprudencia es la interpretación de la ley.
2. Respecto a la consulta fiscal realizada por el contribuyente debe impugnarse vía juicio de amparo la inconstitucionalidad de la ley que estima le causa perjuicio y obtenido el amparo y protección de la justicia federal.
3. En el supuesto de que la respuesta a la consulta fiscal se impugne en juicio de nulidad, los efectos de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos no tienen efectos retroactivos.
4. Cuando a través de la respuesta a una consulta fiscal y únicamente si constituye el primer acto de aplicación de la ley procede acudir al juicio de garantías.