



UNAM 3304-09

**UNIVERSIDAD INSURGENTES
PLANTEL NORTE
LICENCIATURA EN DERECHO CON RECONOCIMIENTO DE
VÁLIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE MÉXICO 3304-09**

**LA IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA
FISCAL PROPIAMENTE EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO**

**T E S I S
PARA OBTENER ÉL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ISELA MORALES NAVEJÚ**

ASESOR: LIC. GABRIEL AURELIO RAMÍREZ ESCANDON

MÉXICO, D.F. ENERO DE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con cariño y respeto a mis padres:

Porfirio Arturo Morales Fabela

Yolanda Navej  Martínez

Por todo el esfuerzo, amor, comprensión, paciencia y apoyo que siempre me han dado a lo largo de esta aventura por ser mis cómplices a lo largo de esto.

Gracias por sus desvelos preocupación y todo el apoyo.

Con cariño a mis hermanos:

Ariadna, Eric y Belenger Morales Navej  y Jesús T. Conde Navej 

Por recibir su apoyo en los momentos mas difciles de esto.

A mi Asesor:

Lic. Gabriel Aurelio Ramírez Escandón.

Por todo el apoyo y por todo lo que hizo para poder estar donde estoy sin su apoyo esto no hubiera pasado.

Por su paciencia y apoyo de esta latosa Gracias.

A las maestras:

Lic. Martha y a la Lic. Paula

Por todo el apoyo recibido a lo largo de esta odisea sin ustedes no podría haberlo logrado Gracias.

A mis amigos:

Dolores, Ruth, Arizbeth, Héctor, Mónica, Selene, Lety, Claudia,
Lucero y Ramón.

Por todo el apoyo, paciencia a lo largo de esta aventura y por todos los momentos que compartimos a lo largo de mi carrera.

Ya que sin ustedes no podría haberlo logrado por creer en mí en los momentos mas difíciles.

A todos aquellos que me ayudaron y contribuyeron con un granito de arena para la
realización de este sueño

GRACIAS.

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
LA INTERPRETACIÓN.....	1
1.1 CONCEPTO DE INTERPRETACIÓN.....	2
1.1.1 Interpretación en general.....	2
1.1.2 Interpretación de la Ley.....	3
1.2 CLASES DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY SEGÚN SU AUTOR.....	4
1.2.1 Interpretación auténtica o legislativa.....	5
1.2.2 Interpretación doctrinal o privada.....	6
1.2.3 Interpretación judicial o jurisprudencia.....	6
1.3 MÉTODOS Y ESCUELAS DE INTERPRETACIÓN.....	8
1.3.1 El Método interpretativo Exegético.....	8
1.3.2 La Escuela del Derecho Libre.....	10
1.3.3 La Libre investigación Científica.....	16
1.4 LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO.....	20
1.4.1 Definición e importancia.....	20
1.4.2 Métodos de interpretación de las normas jurídico tributarias.....	20
1.4.2.1 Interpretación declarativa o estricta.....	23

PÁGINA

1.4.2.2 Interpretación restrictiva.....	23
1.4.2.3 Interpretación extensiva	24
1.4.3 El artículo 5° del Código Fiscal de la Federación.....	24

CAPÍTULO II

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO.....32

2.1 CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA.....	33
-------------------------------------	----

2.2 LA JURISPRUDENCIA COMO FORMA DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY.....	37
---	----

2.3. EL TRIBUNAL FEDERACIÓN DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO.....	41
--	----

2.3.1 Antecedentes.....	41
-------------------------	----

2.3.2 Naturaleza jurídica.....	53
--------------------------------	----

2.3.3 Estructura y competencia.....	68
-------------------------------------	----

2.4 ÓRGANOS ENARGADOS DE CREAR JURISPRUDENCIA Y REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.....	80
--	----

2.4.1 Jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior.....	86
---	----

2.4.2 Jurisprudencia de las Secciones de la Sala Superior.....	87
--	----

2.5 OBLIGATORIEDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE ACATAR LA JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.....	88
---	----

2.6 ÁMBITOS DE OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	94
--	----

2.6.1 Personal.....	94
2.6.2 Temporal.....	96

CAPÍTULO III

LA JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES

ADMINISTRATIVAS.....	100
3.1 OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....	101
3.1.1 Concepto de autoridad administrativa.....	101
3.1.2 Legislación vigente.....	103
3.1.3 Problemática actual.....	104
3.1.4 Obligatoriedad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.....	117
3.2 ORGANISMOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL QUE CREAN JURISPRUDENCIA.....	122
3.2.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	123
3.2.1.1. Jurisprudencia del Pleno.....	124
3.2.1.2 Jurisprudencia de las Salas.....	132
3.2.2 Tribunales Colegiados de Circuito.....	134

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMAS RESPECTO A LA OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....

4.1 LA OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....	140
4.1.1 Reformas en la Ley de Amparo.....	140
4.1.1.1 Reforma al artículo 192.....	140

4.1.1.2 Reforma al artículo 193.....	141
4.1.2 Reforma al artículo 263 del Código Fiscal de la Federación.....	142
4.2 PROPUESTA DE REINCORPORACIÓN DEL RECURSO DE QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE.....	143
CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFÍA.....	151
ANEXO I	
Síntesis de reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vigor a partir del 10 de enero de 2001.....	158
ANEXO 2	
Ejemplos para comprender la jurisprudencia en materia fiscal.....	160

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, la sociedad mexicana de este nuevo siglo requiere y demanda mayores garantías frente al poder público, por ello considero que la aplicación del Derecho por parte de todo tipo de autoridades debe encontrar un nuevo enfoque, a fin de que siempre resulte apegada a la Constitución y a las leyes.

En tal demanda, la jurisprudencia cumple una importante función, pues como ya lo estudiaremos, es a través de la misma que ciertos tribunales declaran si una norma legal es constitucional o no, o bien, fijan el sentido de acuerdo al cual la misma debe ser interpretada.

Así, es el objeto del presente trabajo, analizar el sistema de la obligatoriedad de la jurisprudencia imperante en nuestro país, particularmente la dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, tribunal Administrativo que, como ya veremos, a través de sus más de sesenta años funcionando en México, se ha encargado de la impartición de justicia en primera instancia en las materias fiscal y administrativo.

No obstante, no podemos pasar por alto que a dicho Tribunal le resulta obligatoria la aplicación de la jurisprudencia dictada por el Poder Judicial Federal, razón por la cual, también trataremos lo concerniente a esta última.

Así, partiendo de diversas tendencias doctrinarias y jurisprudenciales actuales, de la comparación realizada con otras legislaciones y de mi propia experiencia profesional, considero que a fin de que la aplicación de las leyes por parte de las autoridades Administrativas se encuentre dentro del ámbito de la constitucionalidad y de la legalidad, la misma debe sujetarse a la jurisprudencia dictada por nuestros Tribunales, y es ese precisamente el punto al que pretendo llegar en esta mi tesis profesional, en la que, como he dicho, realizo un estudio detallado de la jurisprudencia en el derecho mexicano, señalo las fallas que a mi juicio existen, y finalmente me atrevo a proponer reformas legales que desde mi punto de vista resultar convenientes.

CAPÍTULO I

LA INTERPRETACIÓN

CAPÍTULO I

LA INTERPRETACIÓN

1.1 CONCEPTO DE INTERPRETACIÓN

1.1.1 Interpretación en general

Se dice que se puede interpretar toda expresión que encierre un sentido, así por ejemplo se puede interpretar una actitud, una frase, un escrito filosófico, un mito, o bien una ley.¹ Es por ello que antes de pasar al estudio del problema de interpretación de la ley, que es al fin y al cabo el objeto de este trabajo, surge la necesidad de conocer el concepto general de interpretación.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, interpretar es "explicar o declarar el sentido de una cosa y principalmente el de textos faltos de claridad".²

Para García Máynez, interpretar es "desentrañar el sentido de una expresión [y explica], se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación".³

Por lo tanto podemos concluir que toda expresión es objeto de Interpretación, es decir, a toda expresión, entre ellas las leyes, hay que desentrañarles su sentido para así saber lo que significan.

¹ Cfr. EDUARDO GARCÍA MÁYNEZ, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 1996, p. 325.

² 19ª. edic., Real Academia Española, Madrid, 1970, t XXIX, p. 755.

³ Op. Cit.

1.1.2 Interpretación de la Ley

Ahora bien, tratándose de la interpretación de la Ley, García Máynez, ha dicho que "interpretar ésta es descubrir el sentido que encierra"⁴ y aplica sus ideas de la interpretación en general, al caso concreto de la interpretación de la ley, diciendo que la misma aparece como una forma de expresión constituida por los artículos de los Códigos.

Por lo tanto tenemos que al ser la ley una forma de expresión, la misma es susceptible de interpretación; y al estar constituida esa forma de expresión por los artículos de los Códigos, podemos concluir que son éstos los que hay que interpretarse.

La interpretación de las leyes tan importante e indispensable, que incluso hay autores, tales como Recaséns Siches, que afirman que sin ella no podría existir ningún orden jurídico, y es que por más clara y precisa que resulte una ley, siempre escapará a la labor legislativa alguna situación; producto de la realidad que haga indispensable que al momento de la aplicación se produzca necesariamente su interpretación, es decir, siempre existe la posibilidad de que haya circunstancias no previstas en la formulación de una ley, por más clara que ésta sea; por consiguiente, ante circunstancias imprevistas por el legislador, es necesario desentrañar el sentido de la Ley.

Luis Recaséns Siches nos dice que la ley es general y abstracta, el cambio, de la vida y la realidad humana, en las cuales se cumplen y aplican las leyes, son particulares y concretas; de este modo, para cumplir o aplicar una ley o un reglamento es ineludiblemente necesario convertir la regla general en una norma individualizada, transformar los términos abstractos en preceptos concretos, y esto

⁴ Ibid., p 327.

es precisamente lo que se llama interpretación.⁵

Para Trinidad García, la labor de interpretación jurídica no es sólo precisar el sentido de las palabras o de las frases, es también hacer el trabajo de investigación para definir las reglas que deben aplicarse a la solución de los conflictos, aunque tales reglas no se desprendan directamente de los preceptos expresos del derecho positivo, o se desprendan en forma que no corresponda al significado gramatical de aquellos.⁶

Kelsen afirma que cuando el derecho es aplicado por un órgano jurídico, éste tiene que establecer el sentido de la norma que se aplicará, tiene que interpretarla. "La interpretación es un procedimiento espiritual que acompaña al proceso de aplicación del derecho, en su tránsito de una grada superior a una inferior".⁷

Para Gény, interpretar la ley, equivale simplemente a investigar el contenido de la voluntad legislativa, con el auxilio de la fórmula que la expresa, y - mientras permanezca en la esfera de la interpretación propiamente dicha- esta investigación debe hacerse sin idea preconcebida sobre su adaptación más o menos completa al medio social a que debe aplicarse, o sobre la perfección más o menos ideal de la regla por descubrir. No quiere decir, por supuesto, que el intérprete deba eliminar de su horizonte tales elementos; sólo afirma que únicamente puede servirse de ellos para esclarecer el diagnóstico de la voluntad del legislador, no para dirigir o rectificar está voluntad.⁸

1.2 CLASES DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY SEGÚN SU AUTOR

La interpretación de la ley, es decir, la actividad encaminada a desentrañar el

⁵ Tratado General de Filosofía del Derecho, 7ª edic., Porrúa, México, 1981, p 628.

⁶ Apuntes de Introducción al Estado del Derecho, 14ª edic., Porrúa, México, 1965, p 628.

⁷ Teoría Pura del Derecho (Traducción de Roberto F. Vernengo), Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 628.

⁸ GÉNY, Méthode d'interprétation et Sources en droit préve positif, I p.265., citado por E. GARCÍA MÁYNEZ, CIT., p. 339.

sentido de un texto legal, es una labor que puede ser realizada por cualquier persona, sin embargo, dependiendo de quién la realice se desprende si tal interpretación es o no obligatoria.

De esta manera, encontramos que la doctrina ha identificado tres clases de interpretación de la ley según su autor, las cuales son: interpretación auténtica o legislativa, interpretación doctrinal o privada e interpretación judicial o jurisprudencial.

1.2.1 Interpretación Auténtica o Legislativa

Es aquella que realiza el legislador; así por ejemplo, podemos hablar de leyes reglamentarias, pues son éstas la interpretación auténtica de los preceptos que reglamentan; sin embargo, se ha afirmado, tal como lo hace Trinidad García, que este tipo de interpretación en realidad no existe, ya que cuando el legislador impone un sentido determinado a una ley anterior por medio de otra posterior, lo que está haciendo realmente es expedir una ley nueva y totalmente diferente a la anterior, complementándola o reformándola, sin que constituya la determinación del significado de lo anteriormente vigente para aplicarla a un uso concreto.⁹ No obstante, por nuestra parte no coincidimos con tal afirmación, pues desde nuestro punto de vista, una ley reglamentaria intenta desentrañar el sentido del precepto que reglamenta, e intenta además, especificar todo lo relativo al ordenamiento primario a fin de que su aplicación resulte lo más claro y preciso, por lo que sí estamos en presencia de una labor de interpretación.

Lo cierto es que, independientemente de lo anterior, en cuanto a la obligatoriedad de este tipo de interpretación, tenemos que ésta es obligatoria para todo el mundo, o siendo precisos, para todos los sujetos que se encuentren dentro de su ámbito espacial y temporal de validez, y esto es así precisamente porque su

⁹ Opt. ed., p. 153.

autor (el legislador), a través de dicha norma interpretativa así lo ha dispuesto. Es decir, en estos casos existe obligatoriedad respecto de la ley primaria que se interpreta y también respecto de la nueva norma interpretativa.

1.2.2 Interpretación Doctrinaria o Privada

Es aquella que realizan los autores, los abogados, e incluso los particulares cualquiera. Recibe también el nombre de privada por no tener más valor que el de una opinión. Es por ello que, al no tener más valor que el doctrinal, no es obligatoria para nadie.

1.2.3 Interpretación Judicial o Jurisprudencial

Es aquella que realiza el juez al aplicar un precepto a un caso concreto. "... es la realiza por los tribunales".¹⁰

Es decir, la interpretación judicial es la realizada por los jueces por medio de sus sentencias, en cuyo caso dicha interpretación no adquiere obligatoriedad general, pero sí respecto del caso que le dio origen a la aplicación, toda vez que los fallos que se dictan constituyen norma individualizadas.

Ahora bien, la interpretación judicial puede adquirir una obligatoriedad, más amplia en los casos en que se establece jurisprudencia; ya que tratándose de ciertos tribunales, los criterios por ellos establecidos obligan a autoridades inferiores, tal como en nuestra legislación lo señalan los artículos 192 Y 193 de la Ley de Amparo.

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

¹⁰ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano, 14ª. Edic., Porrúa, México, 1986, p. 64.

decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales Administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros, si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de la 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.¹¹

Un sistema análogo se sigue respecto de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, sobre lo cual se profundizará más adelante, bastando por ahora con mencionar que la jurisprudencia dictada por ciertos órganos de ese Tribunal, es obligatoria para sus inferiores.

Y es precisamente el problema de la obligatoriedad de la jurisprudencia lo que constituye el tema central de la presente tesis; por nuestra parte, consideramos la posibilidad de que la jurisprudencia extienda su obligatoriedad a fin de que las autoridades administrativas se encuentren constreñidas a acatarla, pero para no

¹¹ Ley de Amparo, 18ª edic., Delma, México, 2000, p 62.

dar conclusiones anticipadas, es preferible analizar en primer término diversos temas que nos lleven a una conclusión adecuada, pues por el momento únicamente se ha estudiado el tema a muy grandes rasgos.

1.3 MÉTODOS Y ESCUELAS DE INTERPRETACIÓN

Como métodos de interpretación de la ley, encontramos que a través del tiempo han existido diversas escuelas, que van desde la que consideraba al juez como un funcionario encargado de aplicar sin discusión alguna las normas del legislador, hasta la que autorizaba al juez a prescindir de la ley para llegar a la solución considerada más justa.

Entre ambas posturas conocidas como en la Escuela de la Exégesis y la Escuela del Derecho Libre, respectivamente, existe una gran cantidad de teorías intermedias, por lo que aun cuando no se estudiarán todas ellas, sí en el objeto de este apartado, estudiar las teorías que desde nuestro punto de vista resultan más sobresalientes.

1.3.1 El Método Interpretativo Exegético

El pensamiento inspirador de esta escuela aparece por primera vez con el jurista francés Blondeau, quien sostenía que las decisiones judiciales debían fundarse exclusivamente en la ley; admitía la interpretación, pero sólo en el sentido de la exégesis de los textos, llegando al extremo de sostener que si el juez se encontraba ante leyes contradictorias que hiciera imposible descubrir la voluntad del legislador, éste debía abstenerse de juzgar.¹²

En esa misma idea coincidieron los más ilustres jurisconsulto franceses de la

¹² Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, op. at., p. 333.

segunda mitad del siglo pasado, entre ellos, Demente Marcadé, Demolombe, Aubry et Rau, Laurent y Baudry-Lacantinerie

Uno de los argumentos en que se apoyaban, era el consistente en que existía una gran riqueza en la legislación, lo que hacía casi imposible la existencia de casos imprevistos.

El método exegético en su forma más estricta se presentó con la interpretación puramente gramatical, que consistía en que siendo claro del texto legal, el mismo debía aplicarse en sus términos; "cuando una leyes clara, no es lícito eludir su letra, son pretexto de penetrar su espíritu".¹³

Sin embargo, al no bastar la exégesis gramatical, hay que buscar entonces la intención del legislador, surgiendo así el método interpretativo exegético, bajo las siguientes premisas:

1. Hay que acudir a la interpretación gramatical, de acuerdo con las reglas de la gramática y el lenguaje,
2. Si no es suficiente, hay que reconstruir la intención del legislador al tiempo en que fue dictada la ley, acudiendo a las exposiciones de motivos, al texto de las discusiones parlamentarias y de los trabajos preparatorios;
3. Acudir también a los comentarios y notas de aquellos que participaron directamente en la elaboración de la ley;
4. Si lo anterior no bastare, acudir entonces a la aplicación de los principios generales del Derecho.¹⁴

Esta escuela de interpretación ha sido criticada por Villoro Toranzo, tanto positiva como negativamente; desde un punto de vista positivo, en el sentido en

¹³ FENET, Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil, t I, p. 7 citado por GÉNY, Méthode, I. P. 30, citado por GARCÍA MÁYNEZ., op. cit., p. 334.

¹⁴ MIGUEL VILLORO TORAZO, Introducción al Estudio del Derecho, 8ª. edic., Porrúa, México, 1988, p. 257.

que considera que dicho método tutela la certeza jurídica, siendo ésta un valor que todo método de interpretación debe proteger;¹⁵ pues estima que el Derecho no puede cambiar al antojo de las soluciones judiciales, el Juez no puede hacer a un lado, sin más, las soluciones dadas por la ley.

Sin embargo, la crítica en sentido negativo es respecto a la búsqueda de la voluntad del legislador; considera que ello los llevó a acordar las leyes en un sentido de rigidez, anticuado e inactual, pues cuando la voluntad de la ley puede ser intemporalmente buscada, ello no sucede así con la voluntad del legislador, ya que la misma tiene una vida concreta y finita. Considera que dicho método "fossiliza" al Derecho en la época y mentalidad del legislador, misma que con el transcurso del tiempo se va alejando de la realidad y apegándose a pensamientos caducos.

1.3.2 La Escuela del Derecho Libre.

Hermann Kantorowicz, inicia en 1906, con la publicación de su obra "La Lucha por la Ciencia del Derecho", el movimiento llamado en pro de "Derecho Libre". De esta forma comienza una tendencia específica que se manifiesta a través de una larga serie de autores y obras.

Esta escuela representa una reacción contra la tesis de la plenitud hermética y la sumisión incondicional del juez a los textos legales; así, los puntos en que sus partidarios coinciden, de acuerdo con Reichel, son:

1. Repudiación de la doctrina de la suficiencia absoluta de la ley;
2. Afirmación de que el juez debe realizar, precisamente por la insuficiencia de los textos, una labor personal y creadora;
3. Tesis de que la función del juzgador ha de aproximarse cada vez más a la actividad

¹⁵ Seguramente esa es la razón por la que no está de acuerdo con la postura de la Escuela Alemana del Derecho Libre, tal como lo vemos más adelante.

legislativa.¹⁶

En esta escuela la preocupación ya no es la certeza del Derecho, sino la justicia del caso que se cree conculcado por las incomprensiones de una ley inflexible. Su solución: facultar al juez para que pueda resolver fuera de la ley y para que se atenga en todo caso al sentido de la justicia. El método interpretativo se reduce al mínimo, puesto que ante la falta de leyes escritas, el juez puede decidir simplemente en base a la solución que considere más justa.¹⁷

Ante las ideas de esta escuela, Villoro Toranzo realiza también una crítica en la que menciona los aspectos positivos y los negativos de la misma, señalando que hay que conservar de dicha teoría la afirmación de que el derecho positivo no es la única fuente del Derecho, así como la preocupación del jurista por proteger la justicia. Sin embargo observa que el peligro de esta independencia del texto de la ley, se encuentra en que el intérprete, bajo el pretexto de adecuar el sentido de la ley a las nuevas ideas, puede llegar a olvidar la intención del legislador, e incluso a deformar el sentido de la ley, atentando así seriamente contra la certeza jurídica.

1.3.3. La Libre Investigación Científica

Este método, al igual que la Escuela de la Exégesis (en su segunda etapa), hace uso de la técnica de la Historia del Derecho: examen de trabajos preparatorios, discusiones previas y exposiciones de motivos; reconstrucción de las condiciones históricas que prevalecían en la época de la elaboración de la Ley, así como de los motivos de su promulgación. Sin embargo, la diferencia reside en los fines que motivan el uso de dicha técnica: la Exégesis pretende repensar la Dogmática Jurídica¹⁸, que animaba al legislador, en tanto que la Libre

¹⁶ HANS REICHEL., *La Ley y la Sentencia*, p. 38, citado por GARCÍA MÁYNEZ., *op. cit.*, p. 347.

¹⁷ Cfr. VILLORO TORANZO, *op. cit.*, p. 259.

¹⁸ La Dogmática jurídica es el nombre que se le da al conjunto de afirmaciones filosófico-jurídicas que sustentan la estructura fundamental de todo un sistema jurídico; es una relación entre la Filosofía y el Derecho, da unidad filosófica a los conceptos, principios e instituciones de un sistema jurídico.

Investigación Científica investiga el pasado en cuanto qué está eslabonado con la Dogmática jurídica del presente, el cuanto que integra las valoraciones que, más o menos perfeccionadas, deber seguir siendo el criterio de conducta.¹⁹

De este modo, los principales planteamientos de esta teoría son:

1. Da un margen de libertad al intérprete, a diferencia de la Escuela de la Exégesis en que se le reduce a una función mecánica, pero sin nunca caer en la anarquía pretendida en la Escuela del Derecho Libre;
2. Sujeta al intérprete a una investigación científica, obligándolo a descubrir las valoraciones de la Ley por medio de la Historia del Derecho y de la Dogmática jurídica,
3. Su finalidad es encontrar la voluntad de la ley considerando para ello los valores de justicia que el legislador trató de proteger.²⁰

Esta teoría, seguida por Miguel Villoro Toranzo fue iniciada, como el mismo lo señala, por Von Ihering y Gény, y perfeccionada por Holmes Cardozo, Ehrlich, Pound, Dualde, Cossio y Recaséns Siches; y es debido a las ventajas que la misma representa, que estudiaremos brevemente a cada uno de los citados autores:

El iniciador de esta corriente, el jurisconsulto alemán Rudolf Vo Ihering comenzó por criticar el empleo de la lógica tradicional en el tratamiento de los contenidos de las normas jurídicas, es decir, el método deductivo-silogístico para la aplicación del Derecho; método en que la actividad realizada por la autoridad judicial se explica únicamente como un silogismo: la premisa mayor la constituye la ley; la premisa menor, la comprobación de los hechos; y la conclusión, la sentencia.²¹

Asimismo, en su obra "Espíritu del Derecho romano en las diversas etapas de su desarrollo", hace notar que el Derecho no puede ser considerado solamente

¹⁹ VILLORO TORANZO., op., at., p. 265.

²⁰ Cfr. Ibid.

²¹ Cfr. RECASENS SICHIES, op. cit., p. 632.

desde el punto de vista de su mérito intelectual, del orden lógico de sus miembros o de su unidad, sino a través del conocimiento de sus funciones prácticas, y se pregunta, ¿de qué sirve que una máquina aparezca como una obra perfectísima del ingenio si, como máquina, es impropia para el uso a que se le destina?²²

Para Ihering es necesario que, incluso, sean suspendidas o contrariadas las máximas jurídicas, cuando la satisfacción de las necesidades de la vida social así lo requiera.

Al hablar de los problemas que plantea la aplicación de las normas generales a los casos concretos; del paso de la norma abstracta a la sentencia particularizada – que para algunos autores, como Recaséns Siches y Kelsen, es precisamente lo que se conoce como interpretación-, señala que el Derecho es en realidad aquél que diariamente se refleja en las resoluciones y sentencias, es decir, aquél que es aplicado a la gente, y que son precisamente tales situaciones reales lo que constituyen en la mayoría de las veces el punto de partida de la creación del Derecho.

Es así como Ihering propone que el Derecho sea creado en base a fines, a motivos prácticos, ya que éste es solamente un medio al servicio de un fin.

Por su parte, Francois Géný, con la publicación de su obra, en 1899 titulada "Método de Interpretación y Fuentes en Derecho Privado Positivo" señaló que, en contra de lo que convencionalmente se sostenía en Francia, la interpretación judicial del Código Civil había sido considerablemente creadora, y que por lo tanto no constituía simplemente una deducción silogística.

Asimismo, señaló que la ley no es la expresión de un principio lógico sino una manifestación de voluntad, por lo cual, en la aplicación de ella, si debe tratar de

²² Cfr., Ibid..

esclarecer cuál fue su propósito, es decir, se debe de interpretar.

Parte del principio de que la finalidad de la interpretación estriba el descubrir el pensamiento del legislador,²³ y asimismo, afirma que para interpretar los textos legales hay que remontarse al momento en que fueron formulados, en vez de tomar en cuenta las circunstancias existentes en el de aplicación.²⁴

Pero así como señala que la interpretación de la ley debe hacerse en función de la voluntad de sus autores, también reconoce que es necesario descubrir todo el contenido de esa voluntad, existiendo para ello diversos elementos a examinar, tales como la finalidad perseguida por el legislador las circunstancias sociales, económicas y técnicas, los problemas que intentaba resolver, el medio social en que se originó la ley, la ocasión en que fue formulada, las influencias en sus autores de legislaciones extranjeras y el estudio de medios preparatorios - aunque sin exagerar su valor -.

Por otro lado, Gény considera que para desentrañar el sentido de un texto, hay que recurrir a la significación y alcance de otros con los que se relacione y complemente, lo cual cobra valor en las codificaciones, pues en las mismas los preceptos que las integran se encuentran relacionados unos con otros.

Ahora bien, Oliver Wendell Holmes, magistrado de la Suprema Corte de Estados Unidos, critica también el empleo de la "lógica tradicional" en la aplicación del derecho, pues para él la vida real del Derecho no ha consistido en lógica, sino en experiencia; considera que la determinación de las normas tiene que ver mucho más con las necesidades de cada época que con los silogismos. Holmes señala que en el desarrollo del Derecho, y sobre todo en el proceso de su aplicación, hay un tipo de razones que no encajan en la "lógica tradicional", que no son razones de

²³En este punto coincide con la Escuela de la Exégesis, pero no está de acuerdo con ellos en que legislación sea la única fuente del derecho, ni que ella puedan preverse todas las situaciones jurídicas posibles.

²⁴Cfr. GARCÍA MAYNÉZ., Op., cit., p 339.

lógica matemática, sino que son razones de otro tipo. Algunas veces, Holmes llama a esas razones buen sentido.²⁵

Pertenecientes a la misma corriente que Holmes, los también estadounidenses Benjamín Cardozo y Roscoe Pound, coincidían en que el Derecho no es pura lógica, sino que hay que tomar en cuenta las necesidades concretas de cada época, pues el Derecho es más que nada un instrumento para la realización de los fines humanos.

La labor del jurista teórico, del legislador y la del juez no deben limitarse a un proceso meramente lógico, sino que deben contener, además, indispensablemente un conocimiento sociológico de las realidades actuales que sirva como base para la formulación de normas generales e individuales inspiradas en los criterios de justicia.²⁶

Así, estos autores se encuentran exactamente en un punto intermedio entre las ideas sostenidas por la escuela de la Exégesis y la Escuela del Derecho Libre, pues por un lado manifiestan su rechazo a que el juez se desligue de su deber de obediencia al derecho positivo, y por el otro señalan que al interpretarse las normas existentes, hay que inspirarse en las ideas de justicia y bienestar social, para así determinar el método adecuado de interpretación.

Pound enfatiza su preocupación por averiguar cómo llegar a la elaboración de sentencias justas, haciendo notar que es un error el querer trazar una línea tajante entre la elaboración de normas generales y la aplicación de éstas a casos concretos, toda vez que la actividad judicial comprende siempre una valoración.²⁷

En España, el civilista Joaquín Dualde publicó en 1933 el libro titulado "Una

²⁵ Cfr. RECASENS SICHES., op. cit., p. 633.

²⁶ Ibid., p. 637.

²⁷ Cfr. Ibid.

Revolución en la lógica del Derecho (Concepto de la Interpretación de Derecho Privado)", en el que también contribuye en la crítica de la lógica deductiva en la elaboración de normas individualizadas, proponiendo como método, la intuición bergsoniana, que se basa en la hipótesis de que el juzgador debe acudir a ella cada que tenga frente a sí un problema jurídico concreto, haciendo hincapié, además, en que lo concreto es lo real, mientras que lo abstracto es irreal.²⁸

Por su parte, el iusfilósofo argentino Carlos Cossío también aportó su punto de vista en contra de la lógica deductiva en la interpretación, señalando que la ley se aplica interpretando, lo cual significa que únicamente se puede aplicar concretando o creando determinaciones más individuales dentro de la ley; refiriéndose seguramente a las sentencias dictadas por los jueces.²⁹

Para Luis Recaséns Siches, el problema de la aplicación de la lógica deductiva en la interpretación del Derecho reside en que la lógica en la que generalmente se piensa es la lógica pura, de tipo matemático, cuando no es ésta la indicada para tratar la vida humana ni sus problemas prácticos; es decir, la lógica pura es el instrumento adecuado para tratar las ideas tales como los axiomas lógicos, las leyes del silogismo, los principios matemáticos, etc., pero en cambio no es la adecuada para tratar los problemas humanos, entre los que figuran los jurídicos, siendo uno de ellos, la interpretación del Derecho, ya que para resolver estos problemas hay que manejar, a decir del autor, la lógica de lo razonable.

La lógica de lo razonable, de lo humano, es una razón impregnada de puntos de vista estimativos, de criterios de valoración, de pautas axiológicas, que, además, lleva a sus espaldas como aleccionamiento las enseñanzas recibidas de la experiencia, de la experiencia propia y de la experiencia del prójimo a través de la historia.³⁰

²⁸ Cfr., *Ibid.*, pp. 638 y 639.

²⁹ Cfr., *Ibid.*, p. 641.

³⁰ *Ibid.*, p. 642.

Asimismo, Recaséns Siches considera que el juez debe interpretar las leyes cuidando que su aplicación resulte lo más acorde posible a la justicia, y que el mejor de los métodos de interpretación es el *logos* de lo razonable o de lo humano, pues siempre, ante cualquier caso, hay que proceder razonablemente, tomando en cuenta la realidad y sentido de los hechos, las valoraciones en que está inspirado el orden jurídico positivo así como las complementarias que produzca el juez en armonía con dicho sistema positivo, hasta llegar a la solución más satisfactoria, siendo ésta la que tenga sentido de justicia.³¹

Y por último señalaremos que, coincidiendo, en esencia, con los anteriores autores, encontramos la postura de Miguel Villoro Toranzo, quien como ya lo hemos mencionado, considera inadmisibles los métodos de interpretación tanto de la Escuela de la Exégesis, como de la Escuela de Derecho Libre, pues concluye que ambos métodos llevan al intérprete a la misma conclusión: a la desaparición del Derecho. La posición exegética lo reemplaza por las operaciones impersonales que podría realizar una máquina calculadora; mientras que la posición del Derecho libre, por la decisión intuitiva sin base en la reflexión jurídica.³²

De este modo, señala Villoro Toranzo, que es deber del jurista busca una posición intermedia, procurando que aunque dicha posición no sea perfecta sí ponga a salvo los valores defendidos por la ley (mas no por el legislador), ayudándose para ello de la historia y de la dogmática jurídica; concretando el problema a dos puntos: el primero, consistente en encontrar la esencia inviolable del "sentido del texto"; y el segundo consistente en encontrar la forma de conocer esa esencia del "sentido del texto".

En cuanto al primer problema, Villoro lo ha resuelto señalando que el "sentido

³¹ Cfr., *Ibid.*, p 661.

³² VILLORO TORANZO., *op.*, cit., p. 261.

del texto de la ley", son las valoraciones que trató de defender el legislador al formular su norma legal; y como dichas valoraciones surgen de acuerdo a problemas históricos originados en un tiempo determinado y conforme a una filosofía, es necesario, para medir los alcances de las valoraciones, tomar en cuenta las circunstancias históricas (sociológicas, económicas, políticas, psicológicas, etc.) que sirvieron de cuadro a la ley, así como la filosofía imperante en la mente del legislador; de este modo, no obstante que pueden existir elementos caducos, dichas valoraciones seguirán constituyendo el "sentido del texto de la ley".

De esta forma, estas valoraciones, que constituyen el sentido del texto de la ley, son conocidas en la doctrina como la voluntad de la ley, en oposición a la voluntad del legislador, que era la idea en que se basaba la Escuela de la Exégesis.

Ahora bien, en cuanto a la resolución del segundo problema, esto es, el concerniente a la forma de conocer el "sentido del texto de la ley", señala Villoro que se puede llegar a ese conocimiento por medio de las técnicas de Interpretación, cuyo fin es precisamente el descubrimiento de las valoraciones contenidas en las normas jurídicas. Dichas técnicas se aplican sucesivamente, es decir, si el sentido se encuentra por medio de una técnica, ya no es necesario aplicar las otras.

La primera técnica de interpretación consiste en emplear el método gramatical, llamado por Radbruch "filológico - histórico", es decir, tratar de desentrañar el sentido del texto a través del sentido corriente que tienen las palabras en la lengua en que son formuladas, lo que las palabras de la ley expresan por sí mismas. Sin embargo, ante las grandes limitaciones que implica este método, y que probablemente provocarán la oscuridad del texto habrá que

pasar al empleo de la segunda técnica de interpretación.³³

La siguiente técnica de interpretación debe ser empleada en aquellos casos en que los conocimientos gramaticales sean insuficientes, lo cual puede suceder, entre otras cosas, cuando existan palabras que cambien de significado si se altera el contexto en que son empleadas, lo que acontece sobre todo, tratándose de palabras de lenguaje técnico; por lo que, ante ello debe emplearse el método ideológico de interpretación, nombrado por Radbruch "lógico-sistemático", y el cual consiste en entender a la ley en su contexto jurídico. Para lograr dicho fin es necesario acudir a la Historia de Derecho y la Dogmática jurídica.³⁴

Y es precisamente esta segunda técnica de interpretación lo que constituye el método al que Villoro Toranzo, retomando el nombre que Gény le diera, reconoce como la "libre investigación científica del Derecho método que hace uso de la técnica de la Historia del Derecho: examen de trabajos preparatorios, discusiones previas y exposiciones de motivo reconstrucción de las condiciones históricas que prevalecían en la época de la elaboración de la Ley, así como de los motivos por los cuales ésta fuera promulgada; y de la Dogmática jurídica del presente eslabonada con el pasado."³⁵

Resumidos los criterios estudiados, podemos decir que la "libre investigación científica del Derecho", es un método de interpretación que ayudado por la Historia del Derecho y la Dogmática Jurídica, pretende desentrañar el sentido del texto de la ley, es decir, las valoraciones que trató de defender el legislador, pero sin limitar la labor del intérprete a la interpretación gramatical o literal del texto; tampoco acepta que la aplicación del Derecho se efectúe únicamente a través de la lógica tradicional ni del simple método deductivo silogístico, es decir, no puede concebirse la labor del juez como la aplicación de un silogismo en que la premisa

³³ Cfr., *Ibid.*, pp. 264 y 265.

³⁴ Cfr., *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

mayor es la ley, la premisa menor son los hechos, y la conclusión es la sentencia.

Lo que propone este método, al cual nosotros nos adherimos, es que la aplicación del Derecho sea lo más justa posible, pero sin despegarse del deber de obediencia al derecho positivo, valiéndose para ello del estudio tanto de las condiciones prevalecientes en la época en que la ley fue promulgada, como de las necesidades actuales y de cada época, es decir, de las circunstancias históricas pero también de las reales; y estudiando, asimismo, los preceptos relacionados con la ley que se interpreta, a fin de que la misma sea armónica y completa.

Nosotros consideramos que este método es el más adecuado en la interpretación de las leyes, pues sus postulados buscan que se encuentre la aplicación de la ley más justa, pero sin dejar de reconocer la necesidad de que exista certeza jurídica, y porque ciertamente, concede al intérprete una libertad necesaria en su labor, que le permite conducirse hacia la solución, si no perfecta, sí la más apegada a la verdad.

1.4 LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS DE CARÁCTER TRIBUNARIO

1.4.1 Definición e importancia

Interpretar la ley, tal como lo hemos estudiado, significa desentrañar el sentido que encierra. "Interpretar una norma jurídica significa establecer su verdadero sentido y alcance."³⁶

Ahora bien, en materia tributaria la interpretación de la ley reviste una gran importancia, misma que deriva de la naturaleza de la relación jurídica tributaria,

³⁶ GARCÍA BELSUN F., La Interpretación de la Ley Tributaria, p 7. Citado por DE LA GARZA, op. cit., p 53.

puesto que las leyes fiscales no regulan las relaciones existentes entre los particulares, como lo hace el Derecho Civil, sino que rigen las que se establecen entre el Poder Público en ejercicio de sus facultades impositivas y los particulares. Sin embargo, dicho poder podrían exceder los límites impuestos por la legislación, estableciendo cargas económica gravosas a los particulares y confiriendo a su vez, facultades recaudatorias al Estado susceptibles de ser ejercidas directamente en contra de la esfera patrimonial de los ciudadanos.

Es por lo anterior que el artículo 31, fracción IV de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que, son obligaciones de los mexicanos contribuir al gasto público, así de la Federación como del Estado y Municipio en donde residan, de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

De dicho precepto se desprende que el fundamento de la obligación tributaria es la Ley. Para que una persona se encuentre obligada a pagar un impuesto, éste deberá estar consignado en una ley; y por su parte, el Estado puede emitir leyes impositivas puesto que requiere de medios económicos para la realización de sus fines; sin embargo, las leyes que consignen dichas obligaciones deben haber emanado del Poder Legislativo y deben ser generales, abstractas e impersonales.

Por lo tanto, una vez que existan leyes que impongan obligaciones tributarias a los ciudadanos conforme al mandamiento constitucional, éstas deberán interpretarse al momento de su aplicación, lo cual representa una labor delicada, puesto que de la forma como se ejerza depende en gran medida que, por una parte, no se grave a los particulares con cargas económicas indebidas y por la otra, que no se prive al Estado de los recursos económicos que necesita para sufragar los servicios públicos.

Es decir, la interpretación de la ley tributaria permite la consecución de la justicia fiscal, armonizando los postulados de proporcionalidad y equidad previstos

en la Constitución.

Es importante hacer notar que el que resaltemos la importancia que tiene la interpretación de la ley en materia fiscal, no quiere decir que consideremos a las leyes tributarias como normas con carácter especial o diverso al de las demás normas jurídicas, situación que es necesario aclarar a fin de que no existan contradicciones con lo que adelante se señalará.

1.4.2 Métodos de interpretación de las normas jurídicas tributarias

La doctrina se ha inclinado por el hecho de que, en virtud de que las normas tributarias no tienen el carácter de especiales o excepcionales, ni restrictivas de la libertad o la propiedad, sino que al igual que todas las demás leyes, crean derechos y obligaciones normales y ordinarias, pueden ser interpretadas utilizando los mismos métodos que la ciencia jurídica general.

El legislador mexicano ha coincidido con este criterio, estableciendo en el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, como regla general, que para la interpretación de las disposiciones fiscales puede utilizarse cualquier método de interpretación jurídica. Sin embargo, señala como excepción, la interpretación de las normas que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, pues las mismas son de aplicación estricta.

Con base a lo anterior, observamos que no hay restricciones respecto a métodos de interpretación, ni en el Código Fiscal de la Federación ni en la Constitución, sin embargo tal como lo señala Sergio Francisco de la Garza hay restricciones en cuanto a resultados, pues respecto a las normas de derecho

tributario que establezcan cargas a los particulares, señala excepciones a las mismas o fijen infracciones y sanciones, la interpretación debe ser estricta.³⁷

Es por lo anterior que nos enfocaremos a estudiar la interpretación de las leyes tributarias desde el punto de vista de los resultados, que bien puede ser declarativa, restrictiva o extensiva.

1.4.2.1 Interpretación declarativa o estricta

Interpretación estricta significa evitar la interpretación analógica; es aquella que asigna a la norma el alcance manifiesto o indubitable que resulta de las palabras empleadas que, como dice Vanoni, el intérprete declara.³⁸

La interpretación declarativa o estricta es aquella que simplemente declara el sentido o alcance de las palabras empleadas por el legislador, sin restringirlo, y tampoco sin extenderlo. Por ejemplo, por hombre se entiende tanto el varón como la mujer.³⁹

Por su parte, Margáin Manautou dice que a pesar de ser cierto lo anterior, "... sólo es bueno cuando la norma no ofrece problema alguno, o sea cuando la norma es clara, precisa y emplea términos que sólo tienen un significado".⁴⁰

1.4.2.2 Interpretación restrictiva

La interpretación restrictiva es aquella que atribuye a las palabras de la norma interpretada un alcance más reducido o restringido del que resulta *prima facie* de las palabras empleadas. Por ejemplo, por hombre se entiende el varón y no la

³⁷ DE LA GARZA., op. cit., p. 54.

³⁸ EMILIO MARGÁIN MANAUTOU, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 12ª, edic, Porrúa, México, 1996, p. 151.

³⁹ DE LA GARZA, op. cit., p. 58.

⁴⁰ Op., cit., p. 151.

mujer.⁴¹

Asimismo, García Belsunce señala que la interpretación restrictiva es aquella "que restringe o reduce el sentido literal de la ley".⁴²

1.4.2.3 Interpretación extensiva

Es aquella que atribuye a la norma interpretada un alcance más amplio del que resulta *prima facie* de las palabras empleadas, derivando esa extensión de un criterio de la norma misma, cuando un hecho cae bajo la norma expresa de la ley. Por ejemplo, cuando la palabra hijo se aplica tanto al hijo legítimo como al natural.⁴³

Desde luego, este tipo de interpretación no puede ser aplicado respecto de las normas de Derecho Tributario que establezcan cargas a los particulares y excepciones a las mismas, ni las que fijan infracciones y sanciones; aunque respecto de las demás normas de Derecho Tributario, tal como lo hemos visto, no existe restricción respecto al método de interpretación, por lo que, consecuentemente, sí se puede hablar de una interpretación extensiva en esta clase de normas.

1.4.3 El artículo 5° del Código Fiscal de la Federación

El artículo 5° del Código Fiscal de la Federación consagra las reglas de Interpretación en materia tributaria, señalando que:

Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son de

⁴¹ DE LA GARZA., op. cit., p 55.

⁴² Op. cit., pp. 13 y 14, citado por E. MARGAIN MANAUTOU., Cfr. Cit., p 156.

⁴³ DE LA GARZA., Op. cit., p 59.

aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica a falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Derecho Federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.⁴⁴

Lo que se desprende del primer párrafo del mencionado precepto, es que, en lo que se refiere a imposición de cargas, excepciones a las mismas y fijación de infracciones y sanciones la interpretación debe realizarse en un sentido estricto, lo cual encuentra su razón de ser en el hecho de que al imponer el Estado cargas económicas a los particulares, la aplicación de tales normas debe ser muy precisa para no perjudicar así a sujetos que no se encuentren dentro de la hipótesis legal, o bien para no gravarlos o sancionarlos indebidamente. De ello se desprenden dos cuestiones, la primera es el entender en qué consiste el método de interpretación estricta de las leyes fiscales, y la segunda es saber si éste constituye un método propio del Derecho Tributario e independiente de las demás ramas jurídicas.

Respecto a la primera cuestión, Adolfo Arrijo Vizcaíno⁴⁵ considera que el método de interpretación estricta⁴⁶ de las normas fiscales, consiste en aplicar las normas jurídico-tributarias, atendiendo fundamentalmente al significado gramatical y conceptual de las palabras empleadas por el legislador, sin introducir ninguna hipótesis o situación que no se encuentra prevista de manera expresa en el texto de la propia ley.

Al señalar Arrijo Vizcaíno que hay que atender al significado gramatical y conceptual de las palabras, se refiere a que deben desentrañarse simultáneamente ambos significados, es decir, atender a las palabras empleadas por el legislador,

⁴⁴ Código Fiscal de la Federación, 15ª EDIC., Delma, México, 2000, pp. 3 y 4.

⁴⁵ Derecho Fiscal, 12ª. edic., Themis, México, 1997, p. 305.

⁴⁶ Vid. Supra., 1.4.2.1.

pero sin detenerse exclusivamente en dicho análisis gramatical, sino que es necesario penetrar su sentido y buscar su significado conceptual (ya sea jurídico, técnico, científico, contable).

Sin embargo, lo anterior no significa que le esté permitido al intérprete hacer extensivas las consecuencias jurídicas a casos o situaciones no expresamente contemplados en la norma, aun cuando fueran similares.

Desde nuestro punto de vista, coincidimos en considerar que si bien es cierto que hay que atender al texto de la ley sin extenderlo y sin introducir elementos no previstos, ello no implica que la aplicación deba ser estrictamente literal, pues tal como lo hemos analizado, el intérprete puede encontrar ante problemas tales como oscuridad en el texto (pues hay que recordar que no es posible que en la ley se encuentren contemplados todos los problemas jurídicos que pudieren existir), palabras con más del significado, o bien que cambien de un significado si se altera el contexto en que son empleadas, leyes contradictorias; en cuyo caso habrá que desentrañar el verdadero sentido de cada una a fin de saber cual es la que debe aplicarse por supuesto, no hay que olvidar que existen disposiciones que, incluso pueden irse alejando de la realidad con el transcurso del tiempo.

Es por todo ello que será necesario que el intérprete recurra a ciertos razonamientos antes de aplicar la ley, entre ellos, consideramos válido que se ayude de la Historia del Derecho y de la Dogmática jurídica, y en general de cualquier razonamiento científico que le lleve a una correcta interpretación de la ley, cuidando en todo caso que para toda aplicación de una disposición fiscal referente a cargas a los particulares, excepciones a las mismas o Imposición de infracciones o sanciones, exista una perfecta adecuación entre la respectiva hipótesis normativa y el caso concreto al que se va a aplicar.

Por otra parte, tampoco podemos olvidar que la interpretación de las normas

jurídico tributarias no puede llevarse a cabo en forma aislada de las demás disposiciones legales, pues ello destruiría todo el mecanismo incorporado por el legislador en las leyes tributarias; es por eso que, a pesar de que las normas que establecen cargas a los particulares o las que señalan excepciones a las mismas, o bien las que establecen infracciones o sanciones, son de aplicación estricta, ello en ningún momento implica que deban ser interpretadas aisladamente; su interpretación debe realizarse en forma armónica, es decir, relacionándolas con las demás normas integrantes del contexto normativo de que forman parte, tal y como lo han sostenido tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, como la Suprema Corte de Justicia en las siguientes tesis:

INTERPRETACIÓN DE LEYES.- Las normas que las integran deben interpretarse en forma armónica o sea relacionándolas unas con otras, a fin de no dar a un precepto aislado un alcance indebido, por la sola circunstancia de que dicho precepto haya empleado determinada palabra sin hacer distingos.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. Tesis sustentadas por el Pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948. Pág. 271.

LEYES FISCALES. LA REMISIÓN DE UN ORDENAMIENTO A OTROS EN MATERIA FISCAL, PARA EFECTOS DE INTERPRETACIÓN DE SUS NORMAS, PUEDE HACERSE MIENTRAS NO EXISTA PRECEPTO ESPECÍFICO QUE LO PROHÍBA. Para determinar el contenido y alcance de un precepto es necesario acudir a otros que estén relacionados sin que para ello sea necesaria remisión expresa, es decir, mientras no exista un precepto específico que prohíba la remisión a otros preceptos del mismo o de otros ordenamientos, dicha remisión puede hacerse. Juris. Visible en la Gaceta del S.J. de la Fed. N° 40, Abril de 1991, Pág. 15.⁴⁷

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 estrictas, también es

⁴⁷ Citado por E. MARGÁIN, op., cit., pp. 152 y 153.

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 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.

Semanario Judicial de la Federación, Parte: VII-Abril, Tesis: 3a./J. 18/91, Página:24.

De este modo, en resumen, tenemos que el método de interpretación estricta establecido en el primer párrafo del artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, consiste en que las normas de Derecho Tributario que se señalan en el mismo, deben ser aplicadas atendiendo tanto a su significado gramatical como al conceptual (desentrañando su verdadero sentido y significado), de modo que las hipótesis previstas en dichas normas sólo se apliquen a aquellos casos que encuadren de manera perfecta, quedando prohibido hacer extensivas por analogía sus consecuencias jurídicas a situaciones no contempladas expresamente, por similares o parecidas que pudieran resultar; asimismo, es necesario que se interpreten en forma armónica y no aisladamente, para así lograr una unidad entre su finalidad y su aplicación.

Ahora bien, una vez que desde nuestro punto de vista ha quedado contestada la primera cuestión planteada, ello nos lleva a la resolución de la segunda, consistente en determinar si la interpretación estricta a que se refiere el primer

párrafo del artículo 5° del Código Fiscal, de la Federación constituye un método propio del Derecho Tributario e independiente de las demás ramas del Derecho.

En respuesta a lo anterior tenemos que, si hemos determinado que la Interpretación estricta consiste en desentrañar el significado de la norma, excluyendo la analogía y la mayoría de razón, pero sin caer en lo puramente gramatical, también consideramos que éste no es un método diferente al de las demás normas jurídicas; si bien es cierto que el objetivo primordial de dicho método es el que las leyes fiscales sean aplicadas exactamente a los sujetos y situaciones a los cuales van dirigidos, también lo es que siempre será necesario desentrañar el verdadero sentido y significado de las expresiones contenidas en las normas fiscales, pudiendo el intérprete auxiliarse de la Historia del Derecho, de la Dogmática jurídica, de los trabajos preparatorios, exposiciones de motivos, discusiones parlamentaria: así como de su relación con otras normas, que es precisamente lo que propone el método de la Libre Investigación Científica del Derecho.⁴⁸

Es decir, el método de interpretación de las normas fiscales señalada en el citado primer párrafo del artículo 5° del Código Fiscal Federal, no es precisamente diferente al del resto de las normas jurídicas, puesto que evidentemente no puede consistir en una simple aplicación gramatical de las palabras empleadas por el legislador, sino que siempre se requerirá penetrar en el verdadero sentido y significado de esas palabras, ante lo cual el intérprete puede auxiliarse de las mismas técnicas de interpretación del derecho común, únicamente excluyendo la analogía y también la mayoría de razón (incluso, éstas no constituyen técnicas de interpretación). Por otro lado, es importante que la interpretación de todo precepto legal se realice en forma armónica, sobre todo si tomamos en cuenta la complejidad de las disposiciones fiscales que necesariamente se encuentran

⁴⁸ Recordemos que la Libre Investigación Científica de Derecho propone que el intérprete, sin olvidarse su deber de obediencia al derecho positivo, puede desentrañar el sentido de los textos legales valiéndose para ello de los elementos históricos y científicos a su alcance, buscando en todo momento encontrar valoraciones contenidas en las normas legales.

relacionadas unas con otras.

Ahora bien, si señalamos que el intérprete puede auxiliarse precisamente del Método de la Libre Investigación Científica, es precisamente porque después de haberlo estudiado y comparado con otros, llegamos a la conclusión de que es el que nos puede llevar a una aplicación de la ley más apegada a la verdad.

En conclusión tenemos que la interpretación estricta, aunque puede ser un método propio de ciertas normas de Derecho Tributario, no es un método de interpretación diferente ni independiente de los aceptados por las demás ramas del Derecho, sino que simplemente busca, en semejanza al empleado por el Derecho Penal, que en la aplicación de las normas exista una perfecta adecuación entre la hipótesis normativa y el caso concreto al que se van a aplicar, pero tomando en cuenta que en dicha aplicación, será necesario encontrar el sentido de las normas, siendo válido que para ello el intérprete se auxilie de los elementos que hemos mencionado.

En relación con tales conclusiones, son de mencionarse los siguientes criterios jurisprudenciales:

INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES, ARTÍCULO 11 DEL CÓDIGO FISCAL. Que las normas fiscales sean de aplicación restrictiva sólo significa que no deben extenderse por analogía en perjuicio del contribuyente, y que no cabe exigir sino las cargas establecidas en la Ley sin ampliarlas, aumentarlas o gravarlas; pero dicho artículo 11 no prevé que una norma tributaria deba aplicarse aisladamente, sin conexión con las demás, o que haya de interpretarse sin tener en cuenta su propia finalidad o el sistema a que dicha norma pertenece.⁴⁹

NORMAS FISCALES SON SUSCEPTIBLES DE INTERPRETACIÓN. Si bien es cierto que el código fiscal del estado establece que las normas de derecho tributario que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas,

⁴⁹ Citado por A. ARRIOJA, op., cit., p. 309.

serán de aplicación estricta, también lo es que, dicho sentido estricto se refiere a la aplicación de las cargas impositivas sin distinguos, siempre que encuadren en las hipótesis o supuestos contenidos en los preceptos por aplicar, pero en ningún momento se refiere a que una norma fiscal no pueda ser interpretada jurídicamente, pues precisamente, la Ciencia del Derecho enseña que debe atenderse al contenido literal de la norma, o a su interpretación jurídica cuando exista oscuridad, ya que tal interpretación ayuda a precisar el significado correcto de ciertos términos o signos.

Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito. Amparo directo 346/90. Metsuschita Internacional de Baja California. 6 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Morales Hernández. Secretaria: Magdalena Díaz Beltrán.

Por otra parte, es importante destacar que el método de interpretación estricta de las leyes fiscales únicamente es aplicable a las normas de Derecho Tributario que establezcan cargas y excepciones a los particulares o que fijen infracciones o sanciones; entendiendo por normas jurídicas "que establezcan cargas a los particulares", aquéllas que se refieren a los elementos esenciales de toda contribución: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Y en cuanto a las normas jurídicas - tributarias distintas de las mencionadas, como es el caso de las procesales, o bien las relativa trámites, registros, etc., éstas no quedan comprendidas dentro del método de interpretación estricta, por lo que pueden ser aplicadas utilizando cualquier método de interpretación jurídica, sin las restricciones que para el primer tipo de normas se requieren sin embargo, aun cuando se pueden aplicar o utilizando "cualquier método de interpretación jurídica", éste tendrá que ser el que más se adecue a la obtención del verdadero sentido y alcance de la norma de que se trate.

CAPÍTULO II

LA JURISPRUDENCIA DEL

TRIBUNAL FEDERAL DE

JUSTICIA FISCAL Y

ADMINISTRATIVA

LA JURISPRUDENCIA

CAPÍTULO II

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

LA JURISPRUDENCIA

2.1 CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA

La palabra jurisprudencia tiene dos acepciones; la primera de ellas equivale a "ciencia o conocimiento del Derecho", ello atendiendo a la composición de sus raíces: Prudencia, revisión o conocimiento; lus, Derecho; sus antecedentes se remontan a la época de los romanos, en que ya Ulpiano la definía: "*Jurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, justí et injusti scientia*", es decir, "Jurisprudencia es la noticia o conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto"¹

La segunda acepción de jurisprudencia sirve para designar el "conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales".²

Es precisamente esta segunda acepción del vocablo jurisprudencia la que interesa al objeto del presente trabajo, por lo que será desde este punto de vista que la estudiaremos, comenzando por mencionar algunas de las muchas definiciones que la doctrina ha formulado:

¹ Digesto, Libro I, título. I, párrafo 10, citado por IGNACIO BURGOA, El Juicio de Amparo, 34ª, edic., Porrúa, México, 1998, p. 817.

² GARCÍA MÁYNEZ, op., cit., p 68.

Ignacio Burgoa señala que la jurisprudencia en su aspecto positivo - jurisdiccional consiste en:

Las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley.³

Alfonso Noriega, menciona que:

Jurisprudencia es el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho, mostrado en las sentencias de un Tribunal Supremo; criterio que es obligatorio reconocer y aplicar por parte de los inferiores jerárquicos de dicho tribunal.⁴

Ezequiel Guerrero Lara considera que:

La jurisprudencia en el derecho mexicano, es el conjunto de criterios jurídicos y doctrinales sobre la interpretación de la Constitución, de las leyes y reglamentos federales o locales y de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, contenidos en las ejecutorias pronunciadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por las Salas que la integran, o por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva, siempre y cuando esos criterios sean sustentados en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, que llenen los requisitos que sobre votación fija la Ley de Amparo, mismos criterios que tienen el carácter de obligatorios y sólo pueden interrumpirse en la forma y términos exigidos por este ordenamiento legal.⁵

Por su parte, Arrijo Vizcaíno apunta que:

³ Op., cit., p. 821.

⁴ Lecciones de Amparo t. II, 5ª edic., Porrúa, México, 1997, p.1120.

⁵ "Jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación", en Gaceta Informativa del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, año 7, v 7, mayo agosto de 1978, pp. 359 y 360, citado por MARIA LUSA DE ALBA ALCANTARA, La Función Interpretativa e Interpretadora de la Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, Tesis presentada por la autora para licenciarse en Derecho, Universidad Iberoamericana, México, 1989, p. 79.

La jurisprudencia es la interpretación habitual, constante y sistemática que llevan a cabo los tribunales con motivo de la resolución de los casos que son sometidos a su jurisdicción y que, por disposición de la ley, se convierten en precedente de observancia obligatoria para fallos posteriores, tanto para el órgano jurisdiccional que la establece, como para los tribunales que substancian instancias anteriores.⁶

Gonzalo Armienta Calderón afirma que:

La jurisprudencia es un criterio de interpretación de la ley que emana de un órgano jurisdiccional, cuyos fallos, emitidos bajo determinados supuestos jurídicos, tienen cierta fuerza vinculatoria en la solución de casos similares por los tribunales que se aboquen a su conocimiento.⁷

Luis Martínez López entiende por jurisprudencia:

Las tesis jurídicas, abstractas e impersonales que una autoridad con funciones jurisdiccionales expone como fundamento de su decisión, estableciendo en las consideraciones de su fallo la interpretación de un precepto legal, con carácter permanente y obligatorio para todas las autoridades de la misma jurisdicción, hasta que sea modificada por la propia autoridad.⁸

Por último, para León Méndez Berman jurisprudencia es:

Es el criterio adoptado por los organismos jurisdiccionales, conforme al cual se aplica, en los casos similares, una misma interpretación de la norma legal. Es una manifestación del hábito contraído, del uso, de la costumbre. No es ley, pero si es fuente de reglas jurídicas, obligatorias para los organismos que la elaboran y a través de ellos para los intereses particulares a quienes fija, como la ley misma, una norma determinada de conducta.⁹

Ahora bien, de los conceptos estudiados podemos concluir los siguientes puntos:

⁶ Op., cit., p. 61.

⁷ El proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Porrúa, México, 1977, p. 339.

⁸ Derecho Fiscal Mexicano, 3ª edic., Porrúa, 1959, pp., 295 y 296, citado por MA. LUISA DE ALBA, op., cit., p., 80.

⁹ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. Principios Básicos de su Jurisprudencia, v. III, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, México, 1982, p. 28.

1. La jurisprudencia, entendida como el criterio de aplicación del derecho por los tribunales, cumple con la función de enriquecer el sistema jurídico positivo, pues constituye una forma de interpretación e integración del Derecho.

2. Dicha forma de interpretación e integración del Derecho, es realizada por la autoridad materialmente jurisdiccional¹⁰ designada para tal efecto por la ley, respecto de un punto de derecho determinado sometido a su conocimiento.

3. Es necesario, a fin de que se constituya jurisprudencia, que los criterios de interpretación e integración establecidos por la autoridad competente, hayan sido vertidos de manera uniforme, reiterativa e ininterrumpida en el número de casos concretos y análogos que determine la propia ley.

4. Una vez que existe el número de criterios interpretativos e integrativos requeridos por la ley respecto de un caso concreto y análogo, dichas consideraciones adquieren obligatoriedad para el órgano que las estableció y para sus inferiores jerárquicos, convirtiéndose así en normas generales y abstractas, elevando de este modo su obligatoriedad en relación con las sentencias individualizadas.

¹⁰ Al hablar de autoridad materialmente jurisdiccional, es necesario mencionar lo siguiente: la división de poderes constituye una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, y ha sido adoptada en nuestro país e implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes, impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de ellos, de forma que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa, consistente en la creación de normas de derecho generales, abstractas y obligatorias; el Poder Judicial, la función judicial, es decir, resolver las controversias surgidas en la vida jurídica mediante una sentencia; y el Poder Ejecutivo, la función administrativa. Sin embargo, no se sostiene en rigor dicha exigencia de funciones, sino que, por el contrario las necesidades de la vida práctica han impuesto a un mismo, Poder funciones de naturaleza diferente, es decir, cada uno de los Poderes puede ejercer funciones comprendidas en la principal esfera de competencia los otros dos, es así como se han clasificado las funciones del Estado en dos categorías:

- 1, Formal.- Se atiende al órgano que realiza la función, prescindiendo de la naturaleza intrínseca del acto; las funciones son formalmente legislativas, judiciales o administrativas, según se encuentren atribuidas al Poder Legislativo, al Judicial o al Ejecutivo, respectivamente.
- 2, Material.- Se atiende a la naturaleza intrínseca del acto, sin importar el órgano que realiza la función, y funciones son materialmente legislativas, judiciales o administrativas, según posean los caracteres señalados al hablar de la distribución de funciones entre cada uno de los Poderes.

Comúnmente existe coincidencia entre el carácter formal y material de las funciones, pero cuando ello es así, encontramos funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, del mismo modo en que los otros dos Poderes tienen entre sus funciones algunas que no corresponderían si se mantuviera la división de poderes en forma rígida.

Ahora bien, es debido a esta atribución de funciones, en este caso materialmente jurisdiccionales, a la autoridad formalmente administrativa, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, que el mismo también puede resolver controversias de derecho sometidas a su conocimiento e incluso, establecer jurisprudencia.

Como consecuencia de lo anterior, tenemos que en nuestro país, tanto los órganos del Poder Judicial Federal, como son la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, se encuentran investidos de la facultad materialmente jurisdiccional de establecer jurisprudencia.

5. En virtud de su propia naturaleza, la jurisprudencia tiene que estar en constante evolución, para que de este modo, adaptar las normas jurídicas a la dinámica de la realidad económica y social, por lo cual, si bien es obligatoria para la autoridad que la constituyó y para sus inferiores jerárquicos, ello no impide que pueda variarse.

2.2 LA JURISPRUDENCIA COMO FORMA DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY

"La jurisprudencia es una forma de interpretación obligatoria de la Ley, con el objeto de salvaguardar la coherencia de criterios de un determinado órgano."¹¹

Es decir, de dicha consideración, que coincide en esencia con las señaladas anteriormente, se desprende que la jurisprudencia constituye una forma de interpretación de la ley que, además, es obligatoria.

Ya hemos visto que existen diversas escuelas o métodos de interpretación de la ley, y que las mismas han evolucionado en busca de una mejor y más justa aplicación del derecho. Por nuestra parte hemos coincidido con las corrientes que proponen una aplicación reflexiva de la ley que permita desentrañar su verdadero sentido, pero sin nunca desligarse del deber de obediencia a la misma.

Cuando una autoridad jurisdiccional, o con funciones materialmente jurisdiccionales, -refiriéndonos específicamente al caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo-, conoce y resuelve los casos concretos que se le presentan forzosamente tiene que interpretar los preceptos legales aplicables para a llegar a la sentencia.

Ahora bien, cuando la parte jurídica considerativa de una sentencia está

¹¹ SERGIO MARTINEZ ROSASLANDA, "Análisis críticos y sugerencias de reformas legislativas sobre las figuras de la sentencia, los recursos contenciosos, la facultad de atracción y la jurisprudencia regulados en el Código Fiscal de la Federación vigente", en *Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo*, México, diciembre de 1994, p. 124.

formulada en un sentido uniforme e ininterrumpido en varios casos especiales y particulares, interpretando una disposición legal determinada haciendo una estimación lógica concreta respecto de cierto punto del derecho, entonces se dice que hay jurisprudencia.¹²

De este modo, es función de la jurisprudencia unificar criterios respecto a la interpretación de puntos de derecho determinados.

Sin embargo, los tribunales no sólo interpretan la norma jurídica, sino que "integran el orden jurídico positivo mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales".¹³

Es decir, antes de que los tribunales lleguen a la sentencia, tiene él deber de interpretar la ley, mediante la utilización de una metodología determinada para proyectar el sentido que se establezca al caso concreto; o bien, si llegare a su conocimiento algún problema jurídico no previsto por el legislador, ante dicha omisión, o imprevisión de la ley, los tribunales deben integrarla, lo cual implica la creación o construcción del Derecho.¹⁴

De la misma forma, Alfonso Noriega señala que los tribunales enriquecen el sistema normativo jurídico, ya sea interpretando o integrándolo, pues considera que en todas las sentencias de los tribunales siempre se da una nueva aportación al sistema jurídico, ya sea por medio de una valoración de la ley vigente, o cuando se pronuncian sobre algo no previsto.¹⁵

Es decir, sería imposible concebir a la jurisprudencia si ésta no tuviera como finalidades esenciales la interpretación e integración de las normas jurídicas; la

¹² Cfr., I. BURGOA, op., cit., p. 818.

¹³ Ibid.

¹⁴ Cfr., Ibid., p. 819.

¹⁵ Cfr. op. cit., p 1125.

labor jurisprudencial constituye los criterios interpretativos e integrativos de los tribunales respecto de los conflictos jurídicos que se suscitan en la realidad, por ello se dice que enriquece al sistema jurídico positivo, que lo crea y lo construye.

Asimismo, la jurisprudencia eleva la importancia de la labor de los tribunales, pues si no estuvieran facultados para constituirla, no serían sin los órganos supeditados a la ley como aplicadores mecánicos de la misma; es por ello que sus funciones, en cuanto a que resuelven las controversias suscitadas en la diversidad de casos concretos, trascienden a través de esta finalidad interpretativa y creativa obligatoria, que es precisamente la jurisprudencia.

Y es tan relevante la función de la jurisprudencia, que las interpretaciones e integraciones que a través de ella se constituyen, son consideradas como fuente de derecho.

Y ya que hablamos de fuentes de derecho, es necesario mencionar que las fuentes de derecho han sido clasificadas tradicionalmente en fuentes formales y fuentes históricas, o en fuentes directas e interpretativas. La opinión de Alfonso Noriega, la jurisprudencia es una fuente formal, material directa e interpretativa; es fuente formal porque se equipara a la ley en la fuerza obligatoria; es material porque por sus funciones de confirmar, suplir e interpretar la ley, desentraña el espíritu de la misma, aportando al derecho el significado original de la ley; es directa porque en las situaciones de silencio en la ley integra el derecho, siendo de esta forma fuente directa del mismo; y es interpretativa puesto que desentraña el sentido de las normas jurídicas aplicables a casos concretos.¹⁶

Sin embargo, el hecho de que la jurisprudencia sea fuente de derecho no significa que sea un medio creador de normas formalmente legales, pero si bien en países de régimen jurídico consuetudinario es la principal fuente creadora de

¹⁶ Cfr. *Ibid.*, p 1120.

derecho, en sistemas de tipo escrito como el nuestro, la jurisprudencia no es autónoma, es decir, su validez depende de que sea un medio interpretativo e integrativo de normas jurídicas preestablecidas.

Lo anterior tiene que ver con el principio clásico de separación de poderes, de acuerdo al cual, a cada uno de los poderes del Estado se le atribuyen distintas facultades; y en tal sentido tenemos que el órgano judicial no legisla al formular las tesis jurisprudenciales, sino que se concreta a interpretar o desentrañar el sentido de las normas legales, no obstante que dichas consideraciones adquieran posteriormente los caracteres propios de una ley.

Es decir, no puede haber jurisprudencia sin ley, pero ello no implica que los tribunales encargados de establecerla no tengan libertad para interpretar e integrar los ordenamientos legales pre-existentes, función que se traduce en la formulación de reglas generales, impersonales y abstractas de acatamiento obligatorio.¹⁷

No obstante, un hecho que es innegable, y que contribuye al sustento de considerar a la jurisprudencia como fuente de derecho, es el consistente en la infinidad de casos en que la reiteración de un criterio jurisprudencial ha dado lugar a reformar las leyes.¹⁸

En nuestro sistema jurídico la jurisprudencia fue elevada al rango de fuente de derecho por el artículo 107 constitucional según las reformas de 1950, equiparándosele a verdaderas normas legales por reunir los atributos esenciales de la ley. Y aunque la apreciación de la jurisprudencia como fuente de derecho no aparece de manera expresa en la Constitución, queda establecida en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial del 23 de octubre de 1950, en donde se

¹⁷ Cfr. I. BURGOA, op., cit., p. 824.

¹⁸ Ibid. MARÍA LUISA DE ALBA, op., cit, pp. 190-217.

afirma:

La fracción XIII del artículo 107 de esta Iniciativa considera que 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. Estimamos pertinente la inclusión de esta norma en la Constitución, por ser fuente de derecho la jurisprudencia, lo cual explica el carácter de obligatoriedad que le corresponde igualmente que a los mandatos legales, debiendo ser por ello acatada tanto por la Suprema Corte de Justicia, como por las Salas de ésta y los otros Tribunales de aquel Poder...¹⁹

En conclusión, podemos decir que la jurisprudencia es fuente de Derecho, y que junto con la legislación, constituyen las dos grandes fuentes formales del Derecho; podemos afirmar también que la jurisprudencia cumple con la importante función de interpretar, integrar y adaptar las normas legales a la dinámica de la realidad.

2.3 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO

2.3.1 Antecedentes

Fue en el año de 1936, cuando en nuestra legislación aparecen innovadoramente los conceptos de Justicia Administrativa y Contencioso Administrativo, así como un tribunal en el cual se llevarían a cabo dichos conceptos: el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo).

Como fondo ideológico de esta nueva concepción jurídica y política, se

¹⁹ Citada por I. BURGOA, op., cit., p. 823.

encuentran los ideales de la Revolución Francesa, en donde la reacción en contra del Estado Absoluto, culminó, entre otros logros, en lo que ahora conocemos como Tribunales Administrativos.

Durante la lucha de la clase burguesa francesa contra la Monarquía Absoluta y el Clero, fue concebido el principio de legalidad, es decir, el que una ley previa autorice y justifique todo acto del Poder. En ese entonces, y ya adoptada la teoría de la división de poderes de Montesquieu, los tribunales judiciales, denominados Parlamentos Judiciales, constituían una fuerte oposición al monarca, lo cual, si bien fue reconocido por los revolucionarios, también se convirtió en un peligro, pues implicaba la independencia absoluta de los jueces respecto del Poder Central. De este modo, los revolucionarios franceses realizan un replanteamiento de la teoría de Montesquieu, remarcando la separación de los Poderes, con lo cual lograrían independencia de la Administración frente a los otros Poderes especialmente frente al Judicial, evitando así el riesgo de originar una nueva aristocracia.

Fue así como, por Ley de 16-24 de Agosto de 1970, se prohibió a los tribunales intervenir en las actividades de los órganos Administrativos, pues correspondería a la Administración juzgarse ella misma, en otras palabras, a través de este nuevo principio de separación de las autoridades administrativas y las autoridades judiciales, se constituía la base de la competencia de dos órdenes de jurisdicción, surgiendo así la Justicia Administrativa.²⁰

Dichas ideas serían trasladadas a México y constituirían la base de lo que más tarde se convertiría en el Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo), el cual tiene como antecedentes importantes, a la Constitución de 1824, en la cual se otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las disputas que se suscitaban sobre contratos o

²⁰ Cfr., BERNARD, MICHEL "El Consejo de Estado Francés. Juez Administrativo y Juez Fiscal Traducción de MARTÍNEZ ROSASLANDA S., et. al, en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo – Cincuenta años al Servicio de México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 1988, Tomo I -Memorias, p. 28

negociaciones celebrados por el Poder Supremo o sus agentes, es decir, contemplaba tácitamente la posibilidad de que el Poder Judicial resolviera la materia contencioso Administrativo.²¹

Más tarde, en el año de 1951, y aún durante la vigencia de la Constitución de 1824, Teodosio Lares, a través de sus Lecciones de Derecho Administrativo, establecía la diferencia entre conceptos como Gobierno y Administración, Poder Gracioso y Poder Contencioso, Administración Activa, Jurisdicción Administrativa, Separación de Poderes y Conflictos de Jurisdicción, entre otros, los cuales servirían para la publicación en 1853, de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, la cual establecía que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, atribuyendo dicha competencia a un tribunal Administrativo al que denominó, tal como se le conoce en Francia, Consejo de Estado.

Sin embargo, es de señalarse que en oposición a las ideas de Lares, Ignacio Luis Vallarta expuso, con base en el modelo estadounidense de la división de poderes, la prohibición de que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se reunieran en una misma corporación, pues ello era contrario al artículo 50 de la Constitución de 1857, antecedente del 49 vigente, conforme al cual "nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial) en una sola persona o corporación".²²

Más adelante vinieron otros antecedentes importantes: los Decretos de 30 de junio de 1911, 10 de mayo de 1913 y 24 de noviembre de 1917, los cuales crearon comisiones encargadas de examinar las reclamaciones que se hicieran por concepto de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la revolución; posteriormente la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el

²¹ Cfr. ALFONSO NAVA NEGRETE, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, pp. 265 a 268.

²² Cfr. ANTONIO CARRILLO FLORES, "El Proceso Administrativo en la Constitución", en *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, México, 1987, p.185.

Departamento del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Tesorería.²³

Finalmente, ante las necesidades de la realidad jurídica mexicana, es promulgada la Ley de Justicia Fiscal²⁴, la cual vino a satisfacer los anhelos que le antecedió; en ella se adoptó el sistema de justicia francés y se dio origen al Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo).

Fue a petición de Narciso Bassols, Secretario de Hacienda durante los primeros meses del gobierno de Lázaro Cárdenas, que los jóvenes juristas Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén realizaron un estudio acerca de las modificaciones que convendría introducir en la Ley de la Tesorería de la Federación.²⁵

De este modo, tomando en cuenta y armonizando tanto las experiencias mexicanas como la legislación y doctrina extranjera, se entregó el proyecto, en junio de 1935, al Lic. Eduardo Suárez, quien para aquél entonces había sustituido a Narciso Bassols como Secretario de Hacienda, y quien satisfecho aprobó las propuestas de los comisionados.

En tal estudio se proponía la creación de un tribunal Administrativo totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos solamente a la ley y no a las órdenes de los órganos superiores de la administración.

Sin embargo, aun cuando el ministro Suárez había aprobado tal proyecto, consideró que ante las repercusiones que el mismo traería, sería conveniente pedir

²³ JAIME CADENA ROJO, "Efemérides del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 1982, t. II, p. 117.

²⁴ Promulgada el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año, entrando en vigor el 1° de enero de 1937.

²⁵ Antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, los problemas fiscales se ventilaban ante el Juzgado de Distrito mediante un juicio de oposición que preveía el Capítulo I de la Ley de la Tesorería Federación del la Federación del 10 de febrero de 1927.

la opinión del Procurador de la República, misma que fue adversa; el Lic. Arturo Cisneros Canto consideró que la creación de un tribunal Administrativo resultaba inconstitucional, situación que prorrogó por un año la expedición de la ley, pues no fue sino hasta 1936, cuando Manuel Sánchez Cuén convenció a don Eduardo Suárez, en agosto de tal año, de la conveniencia de que el Presidente Cárdenas promulgara la Ley de Justicia Fiscal, a través de la cual nacería a la realidad jurídica mexicana el Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo), así como un verdadero procedimiento para resolver las controversias entre los particulares y el Estado dentro del marco del Poder Ejecutivo, como instrumento para controlar la legalidad de sus actos.

Así, el objetivo de la Ley se señaló en su Exposición de Motivos, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1936, de la siguiente manera:

(...) quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos.²⁶

De este modo, el artículo 1° de la Ley de Justicia Fiscal establecía:

Se crea el Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo) con las facultades que esta Ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

Sin embargo, como ya lo hemos mencionado, existían serias dudas acerca de la constitucionalidad del Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo) situación que explica la amplitud con que en la Exposición de Motivos de la Ley de la Ley de Justicia Fiscal, se abordó el tema. Así,

²⁶ Exposición de Motivos de la Ley de la Justicia Fiscal, publicada en A. CARRILLO, op. cit., p. 199.

en la citada Exposición se señaló:

El Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo) estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de justicia administrativa.²⁷

De este modo, los creadores e impulsores de la Ley de Justicia Fiscal consideraron que la creación del Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo) era constitucional, con base en los siguientes razonamientos consignados en la Exposición de Motivos:

En primer lugar, se hizo referencia a la interpretación de la Suprema Corte sobre el artículo 22 constitucional: La Corte consideró que no era confiscatoria la aplicación total o parcial de bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, realizada por la autoridad que conforme a la ley fuera competente, correspondiendo a la ley secundaria organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas. Así, ante dicha interpretación se dijo:

Ya en este plano, es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos -no sólo para el Fisco sino para los causantes mismos- que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleven a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema

²⁷ Ibid., p. 192.

lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el oficioso y el contencioso, que es el que tendrá a su cargo el Tribunal.²⁸

Asimismo, basándose en otra tesis de la Corte, se señaló que si el cobro de los impuestos se situaba dentro de los actos Administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional debía realizarse con posterioridad a esa emisión, no encontraban el motivo por el que esa revisión tuviera que efectuarse, en última instancia, dentro de un procedimiento judicial ordinario, no dentro del juicio de amparo. En ese sentido se recordó la tendencia de la doctrina constitucional mexicana de considerar al juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos Administrativos, por lo que mientras que el amparo fuera respetado, no sería herido el sistema.²⁹

Por otro lado, se argumentó que la jurisprudencia, mexicana, a partir de 1929, consagraba que las leyes podían conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, diverso del amparo, e incluso obligatorio para el particular, previo a la interposición de la demanda de garantías.

Finalmente se dijo que la Suprema Corte, al interpretar el artículo 14 constitucional, había sostenido que para que fuera respetada la garantía del juicio, no era necesario que el mismo se tramitara precisamente ante autoridades judiciales, con lo que implícitamente se reconocía la legalidad los procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas, por lo que, con mayor razón, debería reconocerse la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

²⁸ Ibid., p. 190.

²⁹ Cfr. Ibid.

Administrativo.³⁰

No obstante los anteriores razonamientos, la creación del Tribunal Fiscal seguía siendo objeto de diversas opiniones y dudas respecto a constitucionalidad.

Se afirmaba que “era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aún más, de juristas al servicio del Estado³¹”.

En efecto, tal como lo habíamos señalado al hablar de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, Vallarta había llevado a la Suprema Corte a declarar que un sistema de justicia administrativa retenida, como el establecido en la Ley Lares, era contrario al artículo 50 de la Carta de 1857, antecedente directo del 49 actual.³²

En el mismo sentido se habían inclinado los juristas de aquella época, entre ellos José María del Castillo Velasco y Jacinto Pallares; por el contrario, Mariscal consideraba que el Poder Judicial no podía examinar la legalidad de la acción administrativa sin una legislación del Congreso que regulase y definiese su intervención, tesis en que se basarían más, tarde los autores de la Ley de Justicia Fiscal, pues ellos no aceptaban que de un precepto que encomendaba al Poder Judicial conocer de las controversias civiles y mercantiles, -más no de las administrativas-, se pudiera desprender que dichos tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública.³³

Asimismo se señaló que el Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo) había surgido al margen, e incluso en contra de

³⁰ Cfr. Ibid., p. 192.

³¹ EMILIO MARGAIN MANAUTOU, “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un Somero Examen del Mismo”, en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cuarenta y cinco años..., pp. 256, 257.

³² Vid. Supra.

³³ Cfr., ANTONIO CARRILLO FLORES, “Orígenes y Desarrollo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en op., cit., p. 206

la Constitución, toda vez que a la fecha de su creación, no existía norma constitucional alguna que autorizara la institución de tribunales Administrativos. Tal argumento se basaba en la opinión del jurista alemán Adolfo Merckl, quien dijo:

La justicia administrativa es una contradicción o excepción al principio de separación entre la justicia y la Administración. Se trata de una excepción si se encuentra sancionada constitucionalmente, es decir, establecida en la Constitución tal como lo están los poderes. De lo contrario si los poderes están en la Constitución y la justicia administrativa sólo en una ley ordinaria, será incompatible con el principio jurídico de la división de poderes.³⁴

De acuerdo con lo anterior, la creación del Tribunal Fiscal era incompatible con el principio constitucional de la división de poderes, toda vez que su instalación no estaba expresamente autorizada en la Constitución.

Ahora bien, por nuestra parte coincidimos en que, al no existir en la Constitución disposición alguna que autorizara la creación de tribunales Administrativos, efectivamente, el Tribunal Fiscal fue creado sin sustento constitucional, sin embargo, consideramos que, aunque surgió como un órgano facultado para resolver sobre la legalidad o ilegalidad de las resoluciones mencionadas en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, fuera de la órbita del Poder Judicial de la Federación, ello no quebrantaba el artículo 49 constitucional, toda vez que, tal como se mencionó en la Exposición de Motivos, en todo caso seguiría existiendo el derecho para los particulares de atacar los fallos dictados por el Tribunal que le fueren adversos, ante los Tribunales Judiciales.

De ese modo, si bien se dijo que, al estar el Tribunal dentro del marco del Poder Ejecutivo y dictar sus fallos en representación del mismo, ello implicaría, en contra del artículo 49 constitucional, la reunión en una sola corporación, de dos Poderes de la Unión, desde nuestro punto de vista, creación del Tribunal Fiscal no

³⁴ Citado por NAVA NEGRETE, op., cit., p. 311

quebrantó el principio de división poderes, pues nunca se omitió la revisión por parte del Poder Judicial de las resoluciones emitidas por dicho tribunal; es decir, si el particular siempre conservó la oportunidad de atacar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo) mediante la interposición del Juicio de Amparo, podemos concluir que entonces no existió transgresión al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional.

Fue así como, a fin de salvar tales críticas, en 1946 se reformó el artículo 104 de la Constitución Federal, estableciéndose que:

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.³⁵

De tal manera, fue a partir de dicha reforma que podía hablarse fundadamente de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo), pues ya se reconocía dentro de la Ley fundamental, aunque indirectamente, la existencia de los tribunales Administrativos. Cabe señalar que el principal propósito de tal reforma, era contemplar la posibilidad de que las leyes establecieran recursos ante la Suprema Corte en contra de los fallos del Tribunal, lo que dio lugar a la creación del recurso de revisión fiscal.³⁶

Ahora bien, las dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo) terminaron de

³⁵ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946. Las letras han sido resaltadas por nosotros.

³⁶ Como resultado de la Reforma Constitucional antes citada, el Congreso de la Unión expidió el Decreto del 30 de diciembre de 1946, estableciéndose a favor de las autoridades hacendarias y potestativo para los particulares, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien cuando el crédito no estaba determinado, lo que terminaría con la autoridad de cosa juzgada que le habían atribuido a tales sentencias los redactores de la Ley de Justicia Fiscal.

aclararse con motivo de una segunda reforma al artículo 104 constitucional, en la que, con una redacción más precisa se dio sustento constitucional a los tribunales Administrativos en México quedando el mencionado artículo de la siguiente forma:

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales Administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-Administrativo.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulen la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.³⁷

Más tarde, con motivo de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 1974, se suprimió del citado precepto

³⁷ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1967. Las letras han sido resaltadas por nosotros.

constitucional, el término "Territorios Federales".³⁸

Posteriormente fueron derogados, mediante Decreto de 29 de julio de 1987, en vigor a partir del 15 de enero de 1988, los párrafos segundo, tercero y cuarto del mismo artículo, quedando como sigue en la parte que nos interesa:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

Fracción I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) -del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.³⁹

De este modo, son los artículos 104, fracción I-B, y 73, fracción XXIX-H, los que dan fundamento constitucional al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. Así este último dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción 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, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.⁴⁰

Finalmente, es necesario señalar que si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo estuvo regulado en un principio por la Ley de Justicia Fiscal,

³⁸ Por virtud de tales reformas se erigieron en Estados integrantes de la Federación, los entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

³⁹ CPEUM vigente en 2000, op. cit., p. 81.

⁴⁰ Ibid., pp. 59, 60.

la misma tuvo una corta vida, pues fue derogada por Decreto de 30 de diciembre de 1938, mediante el cual entró en vigor, el primero de enero de 1939, el Código Fiscal de la Federación, en el cual se reguló con la misma estructura y funcionamiento, el Tribuna Fiscal de la Federación (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo).

Ahora bien, dicho Código estuvo en vigor hasta el último día de marzo de 1967, ya que a partir del 1° de abril de ese año entraron en vigor, en sustitución de este, dos nuevos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación del 29 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo del 24 de diciembre del mismo año, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967; y aunque la estructura del Tribunal conserva en esencia el esquema trazado por las leyes anteriores, su regulación fue modificada, toda vez que en la ley Orgánica quedaron incluidos los aspectos competenciales y los relativos a la estructura jurídica y administrativa interna, quedando reservado al Código Fiscal el aspecto procedimental del juicio de nulidad.

Posteriormente el 30 de diciembre de 1977 es promulgada una nueva Ley Orgánica, la cual es publicada el 2 de febrero de 1978 y entra en vigor con modificaciones sustanciales, el 1° de agosto de 1978. Finalmente, dicha ley es abrogada por la ley orgánica actual, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, entrando en vigor a partir del 10 de enero de 1996.

2.3.2 Naturaleza jurídica

Para determinar la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, es necesario estudiar sus principales características, las cuales, en

opinión del Doctor Serra Rojas⁴¹, son las siguientes:

a) Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional; su fundamento debe apoyarse en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución. Al constituir un tribunal Administrativo creado por una ley Federal, con plena autonomía para dictar sus fallos, la independencia del tribunal debe ser análoga a la del Poder Judicial.

b) El tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento se debió precisamente para mantener el principio de la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Es esto lo que consagra el artículo 1° de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo es un tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

c) El Tribunal Fiscal es un tribunal de derecho. La Suprema Corte ha resuelto que para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento, no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estima aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cuál es el impositivo legal que rige tales hechos, pues en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable. (Boletín de Información Judicial de enero de 1959, Pág. 29.)

d) La competencia del tribunal es limitada y, salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse.

Como organismo estatal tiene una competencia restringida y que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no provista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva. (Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, núms. 37 a 48, Pág. 129.)

e) El Tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal insistió en que: "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal." Se consagrará así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de una manera fresca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

⁴¹ Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1992, pp. 1148-1150.

f) El tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, "pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen o reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay forma legal en la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 Y 107 de la Constitución Federal. (Semanao Judicial de la Federación, tomo. 115, Pág. 1181.)

g) El tribunal corresponde al contencioso de anulación. Será a lo sumo el órgano sometido a la jurisdicción del tribunal, y no el Estado, como persona jurídica.

El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de reclamar la nulidad de actos o procedimientos y agrega fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte. (Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal).

De conformidad con las características señaladas, consideramos necesario analizar de manera especial, las relativas a la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, así como la que se refiere a su calidad de tribunal de anulación.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 73, fracción XXIX-H constitucional, así como por el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, éste es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Así fue consignado desde su creación, precisándose dicha autonomía tanto en la Ley de Justicia Fiscal como en su Exposición de Motivos, estableciéndose lo siguiente:

El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad

administrativa.⁴²

(...) será un tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.⁴³

Es decir, la autonomía "se produce al desvincular jerárquicamente al Tribunal de cualquier otro funcionario, incluido el Presidente de la República..."⁴⁴

Sin embargo, ante tal afirmación, es necesario cuestionamos realmente, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, autónomo respecto del Poder Ejecutivo.

En opinión de Nava Negrete, la respuesta será afirmativa si se toma en cuenta el fruto logrado en los años de trabajo del Tribunal, tiempo en que ha ganado su prestigio dictando sentencias con la única mira que es la ley y la justicia; sin embargo, cuestiona su autonomía en tomo a la circunstancia de que sus fallos son dictados en representación del Ejecutivo, formando así el Tribunal, parte de un Poder cuya supremacía sobre los otros dos Poderes es evidente, lo cual impide la formación de una conciencia nacional segura y convicta de esa autonomía.⁴⁵

Por otro lado, consideramos que la justicia no puede ser buena, cuando tenga buenos jueces, si no cuenta con buenos recursos materiales "La autonomía económica es vital para la autonomía jurisdiccional, la autonomía presupuestal es

⁴² Artículo 1º, segundo párrafo, de la Ley de Justicia Fiscal.

⁴³ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, en op. cit., párrafo 13º.

⁴⁴ MARIANO AZUELA GUITRÓN, "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", en *Jurídica*, Anuario Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, n. 10, México, julio de 1918, p. 116

⁴⁵ Cfr. NAVA NEGRETE. op. cit., p. 318.

necesaria a todo tribunal.⁴⁶

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo dependió Administrativo financieramente de la Secretaría de Hacienda, sin embargo actualmente los recursos materiales y económicos que requiere para su buen funcionamiento ya no dependen del presupuesto asignado por la dicha Secretaría.

De este modo, no obstante que anteriormente el Tribunal no contaba con la autonomía económica y presupuestal, se ha coincidido en que la autoridad siempre se ha manifestado respetuosa de las resoluciones emitidas por éste, sin tratar de influir en sus decisiones.⁴⁷

Es de mencionarse que la autonomía del Tribunal se complementa con un sistema de garantías de los Magistrados que lo integran, toda vez que se establece la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los Magistrados, además de limitarse la responsabilidad de éstos a los casos en que lo son los miembros del Poder Judicial.

Ahora bien, en lo relativo al problema de determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo es un tribunal de anulación o si reúne las características de los tribunales de plena jurisdicción, señalaremos lo siguiente:

En primer lugar, será necesario diferenciar un tribunal de anulación de uno de plena jurisdicción. Así, "en el contencioso de anulación, al nulificarse el acto ilegal materia de impugnación, no se dan orientaciones a la autoridad administrativa, salvo excepciones, de lo que debe hacer como consecuencia de la anulación, es

⁴⁶ NAVA NEGRETE, "Autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", en Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, diciembre de 1994, p. 105.

⁴⁷ Así lo consideran autores como Mariano Azuela Güitrón, Alfonso Nava Negrete y Guillermo Domínguez Bello

decir, se limita a la simple declaración de nulidad del acto combatido"⁴⁸; mientras que en el segundo caso, "el acto nuevo (sentencia) del juez reemplaza, substituye el acto impugnado".⁴⁹

En un tribunal de anulación el contencioso "constituye una vez indirecta para que el administrado pueda evitar la lesión de su derecho o de su interés".⁵⁰

En un tribunal de plena jurisdicción, quien ejercita la jurisdicción juzga de la legalidad o ilegalidad de la resolución recurrida, y en caso de revocación por estimarla no ajustada a derecho, declara el que existe a favor del recurrente, señalando concretamente a la Administración la forma en que ha de actuar reconociendo el derecho particularizado.⁵¹

Ahora bien, en nuestro país, y de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se consideró que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo sería únicamente un tribunal de anulación, ya que se ocupara solamente de lo que "la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación".⁵²

Sin embargo, desde entonces no fue adoptado el modelo puro de contencioso de anulación, puesto que en la misma Exposición de Motivos se consignó lo siguiente:

El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad y que frecuentemente se prologa a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando

⁴⁸ MARGARITA LOMELÍ CEREZO, "Efectos de la nulidad declarada en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", en Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 1982, t. II, p. 539.

⁴⁹ NAVA NEGRETE, Derecho Procesal..., p. 342.

⁵⁰ Aubry J.M. Y Drago R., *Traité de Contentieux Administratif*; Paris, 1962, p. 11, citado por SERGIO MARTÍNEZ ROSASLANDA, "El Contencioso Administrativo", en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Cuarenta y Cinco Años. t. II p. 14.

⁵¹ MARTINEZ ROSASLANDA, "El Contencioso...", p. 14.

⁵² Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, en op. cit., párrafo 18.

la ejecución de su sentencia, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.⁵³

De este modo, a fin de cumplirse con lo anterior, se estableció en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, que la sentencia que declarara una nulidad, salvo los casos de reposición del procedimiento y de anulación de una resolución favorable, a un particular impugnada por las autoridades, indicaría de manera concreta en qué sentido debería dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.⁵⁴

Al respecto, el Tribunal Fiscal sostuvo lo siguiente:

ARTÍCULO 58 DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.- Con él se quiso evitar que la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal constituyera un problema vago y oscuro obligándolo a determinar en su sentencia en qué forma debe dictar la nueva resolución la autoridad demandada.

C.S. entre 1102/37 y 2393/37.- Resuelta el 12 de julio de 1937, por mayoría de 7 votos contra 6.⁵⁵

Tal como podemos observar, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo tuvo, desde su creación, ciertos rasgos de un tribunal de plena jurisdicción, mismos que continúan en el Código Fiscal de la Federación vigente (2005), y que incluso, han ido incrementándose. Así, el artículo 239 de dicho Código establece:

La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada,

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada, y

⁵³ Ibid..

⁵⁴ Cfr. M. LOMELI, op., cit., p. 539.

⁵⁵ R. T. F. F., Primera ÉPOCA, 1937-48, p. 30.

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

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 Administrativo declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una 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.

Del precepto anterior se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo tiene que señalar en sus sentencias, cuando declare la nulidad de la resolución impugnada, los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución; situación que ha sido confirmada por el propio Tribunal a través de la siguiente jurisprudencia:

SENTENCIA.- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS.- Según lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación (de 1967), las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo que declaren la nulidad de una resolución, deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo, a saber: a) que la sentencia se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, o b) que se

limite a mandar reponer el procedimiento. De acuerdo con lo anterior, y salvo las excepciones apuntadas, resulta que, en estricto derecho, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma "lisa y llana", sino que debe indicar para qué efectos. Así pues cuando se impugna una resolución que recayó a un recurso Administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que ésta es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea substituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una nueva resolución que reemplace a la anulada, dictada en los términos que se señalen en la sentencia.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 174. (Texto aprobado en sesión de 5 de octubre de 1983).

R. T. F. F. Segunda Época. Año V. No. 46. Octubre 1983, p. 219.

Ahora bien, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente en 2005, dispone:

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 el 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. Y
- 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 Administrativo 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, contenidas en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Del precepto transcrito se desprende que los efectos de la nulidad, que en su caso sea declarada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, serán diferentes según sea la causal de anulación que se haya declarado existente en el caso concreto, situación que es explicada en el fallo relativo a la revisión 631/76 resuelta el 22 de enero de 1979, por unanimidad de votos, aprobando la ponencia del Magistrado Mariano Azuela Güitrón, en los siguientes términos:

... Si fue la consignada en el inciso "a", relativa a la incompetencia, la resolución o procedimientos se anularán de modo absoluto, en tanto que no es posible que conserven algún valor jurídico si emanaron de un funcionario incompetente. Sin embargo una declaración de nulidad en esa forma no impide que la autoridad competente, en caso de que exista, pueda dictar una nueva, resolución sobre la misma cuestión o llevar a cabo un procedimiento análogo al impugnado. En estos casos la actuación que puede llevarse a cabo no resulta del acatamiento de la sentencia sino de las atribuciones propias de las autoridades.

Si el motivo de la anulación fue el previsto en el inciso "b", es decir la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado, el efecto de la sentencia será análogo a la situación anterior. La resolución o procedimiento serán anulados, pero la autoridad competente no estará impedida, en razón de la sentencia, para emitir otra resolución o iniciar otros procedimientos en los que cumpla con las formalidades exigidas.

Cuando la nulidad se debe a la violación de la disposición aplicada, o por no haberse aplicado la disposición debida el Tribunal habría tenido que examinar las cuestiones de fondo controvertidas y por lo tanto su determinación no sólo, como en las hipótesis anteriores, tendrá el efecto de privar de todo valor jurídico a la resolución o procedimiento impugnados, sino que ninguna autoridad podrá estar en posibilidad legal de emitir otra o de llevar adelante un procedimiento sobre un fallo que examinando el problema ha establecido una conclusión que tiene el valor de cosa juzgada. Esto ocurre, por ejemplo, cuando debatiéndose un problema sobre la procedencia de un impuesto se

llega a la conclusión de que no debía pagarse. En este caso ni la autoridad que dictó la resolución anulada ni cualquiera otra podrían dictar una resolución en sentido adverso al resuelto, y de hacerlo estarían violando la sentencia.

Finalmente, cuando tratándose de sanciones se considera que se incurrió en desvío de poder la sentencia tiene dos pronunciamientos, expresa o tácitamente. El primero necesariamente implica un reconocimiento de validez del proveído sancionador, en cuanto tipificó una infracción y determinó sancionarla, pues de otro modo no procedería entrar al estudio del desvío de poder. El segundo supone la anulación del proveído, pero exclusivamente en cuanto la cuantificación de la multa fue realizada con abuso de poder. En este tipo de asuntos la autoridad sancionadora puede emitir un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción en los términos señalados en la sentencia y el ejercicio de esta facultad se hará en cumplimiento de ella y por lo mismo el término de la caducidad de las facultades para cuantificar, dentro de su poder, la multa será a partir del día siguiente de la fecha en que surtió efectos la notificación de la sentencia, No podrá ser la de aquélla en que se cometió la infracción, pues en cuanto al ejercicio de las facultades sancionadoras se habría reconocido la validez y lo único que quedaría pendiente sería el ajustarse a los límites del poder. El artículo 230 del Código Fiscal se aplicaría en estos asuntos y al declararse la nulidad se tendrían que señalar los términos conforme a los cuales se debía emitir la nueva resolución. También debe destacarse que ese precepto resulta aplicable cuando el acto impugnado fue pronunciado en un recurso Administrativo. Si se declara la nulidad, ya sea por irregularidades de procedimiento o por vicios de la resolución se tendrá que precisar a la demandada los términos conforme a los cuales debe actuar y que la vinculan necesariamente a la sentencia...⁵⁶

Ahora bien, otra característica de un tribunal de plena jurisdicción que actualmente presenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, es la posibilidad de sustituir a la autoridad administrativa en los casos en que se controvierte una resolución que puso fin a un recurso Administrativo.

Tal característica aparece en nuestra legislación a partir de 1995, en que el legislador modifica el criterio sostenido anteriormente por la Jurisprudencia 20/93

⁵⁶ Citado por M. LOMELÍ, op., cit., pp. 541, 542.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituida en el sentido de que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo), no deberían ocuparse de los conceptos de anulación referidos a cuestiones no propuestas en el recurso Administrativo promovido en la fase oficiosa, dado que no formaban parte de la litis; quedando legislado en lo sucesivo, que el promovente sí puede hacer valer en el juicio agravios novedosos, es decir, conceptos de impugnación no planteados en el recurso Administrativo, puesto que se debe entender que no solamente controvierte la resolución que recae al medio de defensa, sino aquélla que fue materia del recurso mismo, combatiendo simultáneamente la parte que no satisfizo el interés jurídico del recurrente en la fase oficiosa.⁵⁷

De este modo, el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación establece, en su tercer párrafo, lo siguiente:

Quando la resolución recaída a un recurso Administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.⁵⁸

Dicha reforma fue justificada en el sentido de que los recursos Administrativos no deben considerarse como una primera instancia jurisdiccional, sino como un medio de auto tutela administrativa en la que se trata de efectuar una auto composición entre las partes; por lo que, el juicio contenciosos Administrativo no constituye una segunda instancia, sino el inicio de la labor jurisdiccional en la que se pueden formular nuevos conceptos de impugnación, independientemente de que el promovente no lo haya hecho valer en sus planteamientos ante la autoridad administrativa.

⁵⁷ Cfr. GARCÍA PADILLA MIGUEL ÁNGEL, "La Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", El Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, TFF, México, 1997, p. 37.

⁵⁸ Código Fiscal de la Federación, 29ª. edic., Ediciones Delma, México, 2005.

Por otra parte, es necesario mencionar el contenido del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, pues del mismo se desprende una característica más, de plena jurisdicción, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo:

En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario;

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir, y

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento Administrativo de ejecución si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyen resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio.⁵⁹

En efecto, tal disposición se refiere a la queja, la cual constituye una instancia a través de la cual los particulares pueden controvertir el incumplimiento de una sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, ya sea por indebida repetición de un acto previamente anulado, o bien cuando se incurra en omisión, exceso o defecto en su cumplimiento.⁶⁰

De este modo, la parte afectada, que dada la finalidad de tal figura, tendrán que ser los particulares, podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia; situación que trae como consecuencia que, en

⁵⁹ Ibid., pp. 164, 165.

⁶⁰ Decimos que es una instancia, toda vez que en el precepto en comento no se precisa su naturaleza, es decir, no se especifica si es un incidente, un recurso, o de que tipo de instancia se trata.

caso de que se continúe incumpliendo una sentencia firme del Tribunal, el medio de defensa procedente sea el juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito.

Con respecto a este punto, coincidimos con María Luisa de Alba Alcántara,⁶¹ en el sentido de que la interposición de la queja no debería limitarse a una sola vez, puesto que precisamente la finalidad de dicha instancia es que el Tribunal haga cumplir sus sentencias obligando a la autoridad administrativa a acatar sus fallos, por lo que resultaría de mayor conveniencia que la misma se pudiera interponer tantas veces como fuera necesario.

Asimismo, como una característica más del contencioso de plena jurisdicción, es de señalarse que el Tribunal se encuentra facultado para sancionar económicamente, con una multa de quince días de su salario, al funcionario que ordene o repita el acto materia de la queja, ello de conformidad con el segundo párrafo de la fracción II, así como la fracción V del artículo 239-B en comento.

De tal manera, con base en lo que hemos señalado, podemos concluir que, aun cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo fue creado como un tribunal de mera anulación, su labor hoy en día no se limita únicamente a reconocer la validez del acto impugnado o bien a declarar su nulidad, sino que efectivamente cuenta con funciones de juez de plena jurisdicción, las cuales podemos resumir en las siguientes:

1. Declarar la nulidad de la resolución impugnada, señalando los términos conforme a los cuales la autoridad administrativa, emisora de la misma, deberá dictar su nueva resolución.
2. Sustituir a la autoridad administrativa en juicios en contra de resoluciones que hayan puesto fin a un recurso Administrativo. En estos casos, el Tribunal Federal

⁶¹ Cfr. MA LUISA DE ALBA. op. cit., p. 28

de Justicia Fiscal y Administrativo se encuentra facultado para conocer de conceptos de impugnación hechos valer en contra de la resolución que dio lugar al recurso Administrativo, aun cuando éstos no hayan sido hechos valer en tal recurso, considerando como resolución simultáneamente impugnada en el juicio, a aquella que fue materia del recurso Administrativo en la parte que continúe afectando al actor.

3. Analizar lo relativo al incumplimiento de sus sentencias firmes, ya sea por indebida repetición del acto impugnado u omisión, exceso o defecto en su cumplimiento.

4. Aplicar correcciones disciplinarias.

Sin embargo, debemos mencionar que para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo goce totalmente de la plena jurisdicción, le es necesaria la facultad consistente en ejecutar por la vía coactiva sus propias sentencias, imperio que a la fecha aún no le ha sido concedido.

De acuerdo con el decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, y se aplica su competencia en materia Administrativo.

2.3.3 Estructura y competencia

a. Estructura

De conformidad con el artículo 2° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del

15 de diciembre de 1995, el Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales

Sin embargo, es de mencionarse que el Tribunal funcionaba, al momento de su creación, con 15 Magistrados para funcionar en Pleno y en 5 Salas integradas por 3 Magistrados cada una; mientras que ello de enero de 1947 se aumentó el número de Magistrados a 21 y de Salas a 7; asimismo, el 1° de enero de 1962 se reformó el Código Fiscal de la Federación y el número de Magistrados fue de 22, dejando el Presidente de formar parte de las Salas, situación que prevaleció hasta julio de 1978, ya que a partir de agosto de ese año, entró en vigor la entonces nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, la cual lo transformó significativamente en razón de la desconcentración administrativa realizada por el gobierno federal, pues fue en dicha Ley en la que se crearon la Sala Superior y las Salas Regionales.

Ahora bien, en términos de la Ley Orgánica, la Sala Superior se encuentra compuesta de 11 Magistrados,⁶² especialmente designados para ello, de entre los cuales será elegido el Presidente del Tribunal.

A su vez, la Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones. El Pleno se encuentra compuesto de los Magistrados de la Sala Superior, así como del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda funcionar, y sus resoluciones se tomará por mayoría de votos de sus integrantes presentes.

⁶² Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, son nombrados de conformidad con el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal, en los siguientes términos:

El Presidente de la República con la aprobación del Senado, nombrará a los Magistrados para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que contarán a partir de la fecha de su designación. Al término del citado periodo:

a) Los Magistrados de la Sala Superior podrán ser designados nuevamente, por única vez, por un periodo de nueve años; y
b) Los Magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueren designados nuevamente, serán inamovibles.

Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y los jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente.

Por otra parte, las Secciones de la Sala Superior se encuentran integradas por 5 Magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes, bastando la presencia de 4 de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección, y sus resoluciones también serán tomadas por mayoría de votos de sus integrantes presentes. Con respecto al Presidente del Tribunal, es de mencionarse que el mismo no integra Sección.

Ahora bien, en relación con las Salas Regionales, estas surgieron, tal como lo hemos mencionado, a partir de la regionalización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo establecida en la Ley Orgánica del 2 de febrero de 1978,⁶³ según su Exposición de Motivos⁶⁴ “con el objeto de acercar a la autoridad a los lugares donde exijan la atención de los asuntos”, asimismo, para promover el “desenvolvimiento de las regiones del país”, y que han ido incrementándose en respuesta a las crecientes necesidades de cada región.

Ahora bien, señalaremos que a la fecha el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio Nacional en 36 Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas, en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;

⁶³ Promulgada el 30 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de 2 de febrero de 1978, en vigor a partir del 1° de agosto de tal año.

⁶⁴ Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo de 1978, citada por MA. LUSA DE ALBA, op., cit., p 52.

- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

De este modo, cada una de las Salas Regionales se encuentra integrada por tres Magistrados, de entre los cuales es designado el Presidente de la misma, requiriéndose la presencia de los tres para sesionar y resolviendo por mayoría de votos.

Con lo antes señalado el servicio de justicia descentralizado es accesible a toda la población mexicana, de manera expedita, cómoda y confiable; al tiempo que se difunden las instituciones constitucionales, tributarias, administrativas y procesales, que son la sustancia de la Justicia Administrativa, con lo que se da satisfacción a los derechos de los gobernados, cobrando impulso y desarrollo esta materia que es piedra angular del Derecho Público, tal como fue esperado por el hacedor de la ley que creo este ameritado Tribunal, que ha sido fuente de inspiración y ejemplo a seguir para otros tribunales nacionales de esta especie, así como para algunos países de América Latina para orgullo de México.

Cabe por último mencionar que actualmente existe la **Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal o Administrativo (A.I.T)**, organismo internacional, que se creó en el año de 1996 en San Juan del Río, Querétaro, Qro., En México, a propuesta de este órgano jurisdiccional. Dicha asociación se encuentra integrada por 10 Tribunales de los países de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, El Salvador, España, México, Portugal, Perú y Uruguay, y realiza asambleas bianuales en distintas sedes de los países miembros. Su organización funciona a través del enlace de una Secretaría Ejecutiva, que coordina a dichos Tribunales miembros en las actividades propias de la asociación, misma que estatutariamente tiene su sede permanente en la ciudad de México, todo lo cual da cuenta del prestigio y respeto del que también goza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, mas allá de nuestras fronteras.

b. Competencia

La competencia se define como la "facultad atribuida a un órgano de

autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos".⁶⁵

Así, la competencia de los tribunales se determina por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, la competencia por materia se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo; por razones de cuantía, la competencia en ocasiones corresponde a la Sala Superior cuando ésta ejerce la facultad de atracción que le confiere el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, y en los demás casos, a las Salas Regionales. En cuanto a la competencia por razón de grado, actualmente no existe distinción en este rubro, pues tanto las Salas Regionales como la Sala Superior del Tribunal, actúan como órgano de primera instancia. Y por lo que toca a la competencia territorial, ésta se encuentra delimitada en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.⁶⁶

Para efectos del presente trabajo nos parece necesario abundar en el estudio de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo en razón de la materia, la cual se instaura en virtud de la "naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio".⁶⁷

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo fue referida, al momento de su creación, únicamente a las controversias de carácter fiscal, es decir, las existentes entre la Secretaría de Hacienda y los particulares en materia tributaria, sin embargo, a lo largo de todos sus años de funcionamiento, su competencia se ha ido extendiendo hacia la

⁶⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., p. 167.

⁶⁶ Cfr. MARTÍNEZ ROSAS LANDA, "La Competencia Territorial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo", en Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, Agosto de 1993, p. 124.

⁶⁷ Ibid..

materia administrativa, de tal forma que hoy en día existe una fuerte tendencia doctrinaria a favor de la conversión del Tribunal Fiscal en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, la Ley de Justicia Fiscal establecía que la competencia del Tribunal comprendía únicamente las controversias entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los particulares en materia tributaria, sin embargo, a partir del Código Fiscal de la Federación de 1938, se estableció la posibilidad de que una ley especial le otorgara competencia en otras materias; así, de acuerdo con dicha posibilidad, fue que a través de la Ley de Depuración de Créditos Fiscales a cargo del Gobierno Federal⁶⁸, se atribuyó al Tribunal Fiscal la depuración de los créditos que se habían originado por diversas fuentes, entre otras, las expropiaciones y los adeudos por personas civiles y militares que gravitaran sobre el Erario Federal. Asimismo se facultó al Tribunal para conocer de controversias y responsabilidad civil o extracontractual del Estado.

En virtud de las reformas de febrero de 1949 a la Ley del Seguro Social, a través de las cuales se estableció que la obligación de pagar los aportes, intereses moratorios y capitales constitutivos tendría el carácter de fiscal, se otorgó competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo para juzgar las controversias entabladas respecto de los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A partir de marzo de 1954, en virtud de la reforma a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas que establecía un procedimiento Administrativo para hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, se facultó a las mencionadas instituciones para ejercer una acción ante el Tribunal Fiscal en caso de inconformidad con el requerimiento de

⁶⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1941, en vigor a partir del 1° de enero de 1942.

pago respectivo.

En el año de 1958, el Reglamento del Capítulo IX de la Ley Orgánica de la Educación Pública, confirió el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que los patronos están obligados a efectuar para establecer y sostener a las Escuelas Primarias artículo 123; por lo que los litigios sobre esas aportaciones quedaron dentro de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Por reforma al Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 10 de enero de 1962, se adicionó la fracción IX al artículo 160, en la cual se otorgó competencia al Tribunal Fiscal para conocer de los juicios relativos a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Fue a partir de 1966 cuando se amplió la competencia del Tribunal sobre las cuestiones referentes a multas por infracciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, y así como a pensiones y jubilaciones a cargo del ISSSTE.

Por otro lado, en el artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de 21 de abril de 1972, se determinó que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos que se establecen en la misma, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales; igualmente se dispuso en los artículos 52 y 54 que las resoluciones recaídas al recurso optativo de inconformidad, serían impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Por medio de la reforma entrada en vigor el 1 de enero de 1980 a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo de 1978, se agregó a la orbita de competencia del Tribunal, la materia de responsabilidades de

los funcionarios de organismos descentralizados federales y del Distrito Federal, y paralelamente se eliminan de dicha órbita los juicios referentes a cuestiones fiscales de Departamento del Distrito Federal.

A través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, se confirió competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo para conocer de los juicios promovidos contra las sanciones impuestas con base en ese ordenamiento.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Comercio Exterior, a partir del 28 de julio de 1993, la competencia del Tribunal se amplió considerablemente en dicha materia. De conformidad con la anterior Ley de Comercio Exterior, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo se surtía solamente respecto de la determinación y aplicación de cuotas compensatorias, sin embargo, a partir de tales reformas, fueron incluidas como objeto del recurso de revocación, y por lo tanto del juicio de nulidad, nueve tipos de resoluciones adicionales a la que regulaba la ley anterior.

Asimismo, se incrementó la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo el 10 de enero de 1994, fecha en que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a diversas leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, resaltando lo establecido en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual se establece una vía para el particular que haya sufrido daños y perjuicios como resultado de la actuación de un servidor público y que el órgano del Estado niegue la indemnización al particular, o bien, que el monto de la que le otorga no satisfaga la reclamación, en cuyo caso, será procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. Así en concordancia con lo anterior, fue adicionada la fracción X al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Después de mencionar brevemente la constante ampliación de la competencia por materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, señalaremos que, de conformidad con su Ley Orgánica, dicho Tribunal cuenta con competencia absoluta en lo que se refiere a las contiendas de índole fiscal, puesto que, de acuerdo con el artículo 11 de la citada Ley, se encuentra facultado para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas siguientes:

1. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
2. Las que niegan la devolución de un pago de lo indebido, cuyo ingreso por el Estado esté regulado por el Código Fiscal de la Federación.
3. Las resoluciones que imponen multas por infracciones a las normas administrativas federales que como aprovechamiento tiene naturaleza fiscal
4. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los referidos. Al respecto, podemos señalar como ejemplo, una resolución en que se modifique la base gravable de un causante para efecto del reparto de utilidades, tal como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO.- LA TIENE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES QUE MODIFIQUE LA BASE GRAVABLE DE UN CAUSANTE PARA EFECTO DEL REPARTO DE UTILIDADES.-

La resolución en la que la autoridad fiscal determina diferencias a una empresa en el pago del impuesto sobre la renta, es impugnante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo por ser una resolución que determina créditos fiscales en materia federal y que causa un típico agravio en materia fiscal, lo que encuadra en las fracciones **I** y **IV** del artículo 23 de la Ley Orgánica de este Tribunal. Asimismo, también resulta impugnante en juicio fiscal la resolución conexas a la anterior, en la cual la autoridad determina una nueva base gravable para efectos del reparto de utilidades a los

trabajadores, ya que si bien es cierto que se trata de una resolución cuyos efectos directos son en materia laboral, también lo es que se trata de un acto cuya legalidad se encuentra íntimamente vinculada a la de la resolución de naturaleza fiscal, pues en caso de que ésta sea nulificada, ello traerá como consecuencia inmediata la nulificación de la que modificó la base para el reparto, por lo que debe concluirse que dada la conexidad entre este tipo de resoluciones, el Tribunal Fiscal debe conocer de ambas, máxime que esta medida tiende a procurar congruencia en los fallos que se dicten en este tipo de resoluciones íntimamente vinculadas.

Texto aprobado en sesión de 30 de abril de 1981.

R.T.F.J.F.A Segunda Época. Nos. 16 y 17. Tomo I. Enero-Mayo
1981. p. 157

5. Las resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades de servidores públicos y en contra de los particulares involucrados que también como aprovechamientos son de índole fiscal.

Es cierto que el Tribunal ha visto incrementada su competencia en la órbita administrativa, sin embargo, ésta sigue siendo limitada, puesto que aun cuando existe una opinión generalizada en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo debería ser competente para conocer íntegramente de las controversias que se presentan en el área administrativa federal, transformándose en un Tribunal Contencioso Administrativo, ello no se ha logrado, por lo que, de conformidad con el citado artículo 11 de la Ley Orgánica, su actual competencia en dicha materia, es para conocer de los juicios promovidos en contra de las resoluciones definitivas siguientes:

1. Las impongan multas por infracción a las normas que administrativas federales.
2. Las que nieguen o reduzcan las pensiones militares y civiles, con cargo a las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, al Erario Federal o al ISSSTE.

3. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por la Administración Pública Federal Centralizada.
4. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados.
5. Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.
6. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).⁶⁹
7. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, mismas que son las siguientes:
 - a) Las emitidas en materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;
 - b) Las dictadas en materia de certificación de origen;
 - c) Las que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda;
 - d) Las que declaren concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias;
 - e) Las que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;
 - f) Por las que se respondan las solicitudes de los interesados sobre la sujeción de mercancías a determinada cuota compensatoria;
 - g) Las que declaren concluidas las audiencias conciliatorias dentro del procedimiento de investigación administrativa de prácticas desleales;

⁶⁹ Cabe señalarse que a través de dicha reforma fue superado el retroceso que existió en nuestro sistema jurídico al ser abrogada la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal en enero de 1988

- h) Las que desechen o concluyan la solicitud de revisión anual de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas;
 - i) Las que declaren concluida o terminada la investigación de prácticas desleales por aceptación de compromisos formulados por exportadores o por gobiernos extranjeros;
 - j) Las que impongan las sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.
8. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
9. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

2.4 ÓRGANOS ENCARGADOS DE CREAR JURISPRUDENCIA Y REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo crea su propia jurisprudencia, lo que quiere decir que elabora criterios que las Salas del mismo deben acatar, por lo que, a fin de entender la naturaleza jurídica de dicha jurisprudencia, nos remitiremos a la fuente de creación del citado organismo: la Ley de Justicia Fiscal de 1936, cuya Exposición de Motivos señala, en relación con la jurisprudencia, lo siguiente:

Para terminar quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, puesto que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal, ni modificarla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizan servicios hacendarios, pues desea que en

todo caso las disposiciones que presente sean subsanadas con la **jurisprudencia** del propio Tribunal, que **es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales**, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada.

Para facilitar la sistematización indicada en la jurisprudencia, la ley, acogiendo el punto de vista expuesto por el Presidente de la Sala Civil de la Suprema Corte en su Informe de 1933, quien por su parte se inspiró en las doctrinas alemana y española, concede intervención al Tribunal Pleno para la uniformidad de la jurisprudencia. De esta manera si dos o más Salas dictan fallos contradictorios, sin perjuicio de que ellos queden firmes en cuanto a la decisión del caso concreto, podrá intervenir el Pleno para fijar el punto de Jurisprudencia; y hecho esto, sólo el mismo Pleno podrá variar el precedente, pues si alguna de las Salas dicta una resolución en contrario, procederá -entonces sí- un recurso, el de queja, que permitirá que se haga un nuevo examen del caso sólo para determinar si ha habido o no en realidad violación de la jurisprudencia. Comprobada la violación, el Pleno queda capacitado para revocar el fallo, salvo cuando éste deba subsistir por motivos legales diversos, o cuando el Tribunal decida cambiar su propia jurisprudencia. No hay peligro de que el recurso que se concede se utilice dolosamente para demorar la resolución definitiva de los asuntos, porque no se señala tramitación alguna a la queja, de modo que el Tribunal Pleno podrá decidirlo desde luego.⁷⁰

De este modo, en la Ley de Justicia Fiscal se otorgó la facultad para fijar jurisprudencia al Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, estableciéndose dos supuestos para su creación: el primero se surtía cuando el Pleno resolvía una contradicción entre sentencias dictadas por las Salas, mientras que el segundo caso se producía cuando el Pleno, al fallar el recurso de queja,⁷¹ decidía modificar la jurisprudencia que según se alegaba en el recurso, había sido violada.

⁷⁰ op., cit., pp. 199, 200.

⁷¹ El recurso de Queja podía ser interpuesto por la parte perjudicada por el fallo dictado por alguna Sala del Tribunal, que considerara que el mismo contravenía la jurisprudencia del Pleno.

En el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, que abrogó a la Ley de Justicia Fiscal, se reprodujeron esencialmente los supuestos contemplados en la citada Ley.

Más adelante, con la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966,⁷² se otorgó al Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo la facultad para sentar jurisprudencia, señalándose que la misma se formaría cuando el Tribunal en Pleno decidiera respecto de la contradicción entre resoluciones emitidas por las Salas, fijando por tanto, cuál criterio debía prevalecer, mismo que alcanzaba por ese hecho, la característica de ser jurisprudencia. Asimismo, se creaba jurisprudencia cuando el Pleno, al conocer el recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia violatoria de su jurisprudencia resolvía modificarla, ya sea ampliando el criterio sustentado, restringiendo su alcance o inclusive, revocando la tesis jurisprudencial y adoptando otra.

Con relación a la publicación de las tesis sustentadas por el Pleno, así como de los criterios producidos por las Salas, la misma se realizaba, durante esta Primera Época del Tribunal Fiscal (que abarca el período comprendido desde el nacimiento del Tribunal, el 27 de agosto de 1936, hasta un día antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo de 1978), en la REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO, editada por cuenta del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo 5° de la Ley de Justicia Fiscal se estableció que el Tribunal Fiscal contaría con un redactor del periódico de justicia fiscal de la Federación, el cual recibió el nombre de REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO, cuyo primer número fue publicado en enero de 1937, y en el

⁷² Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1967, en vigor el 1° de abril del mismo año.

cual se señaló el contenido de la misma y el método a seguir para su publicación:

Esta publicación está destinada a procurar a los particulares y a las autoridades fiscales correspondientes, el conocimiento de las determinaciones del Tribunal, que constituyen su jurisprudencia, para que puedan así aprovecharla en los términos que resulten de la Ley de Justicia Fiscal. (...)

(...) Se ha creído que no es necesario ni conveniente la publicación de todas las resoluciones, lo que daría una extensión excesiva a la Revista, sin beneficio alguno, por lo que tan sólo se publicarán las resoluciones que establezcan puntos de tesis que no se hayan dado a conocer con anterioridad. (...)

La Revista se publicará mensualmente, conteniendo el número correspondiente a cada mes, todos los fallos que se hayan pronunciado durante el mismo, con la salvedad ya dicha, esto es, que contengan puntos de tesis.

El plan de exposición que va a seguirse es el mismo que se observa en publicaciones de índole análoga, que es el de publicar en primer término las resoluciones del Pleno y luego en orden cronológico las de las Salas, consignándose los siguientes datos:

- a) El número del expediente;
- b) El nombre del actor y de la autoridad demandada;
- c) Los artículos de las leyes que se consideren en la resolución;
- d) El sumario de las tesis sustentadas; y
- e) La parte considerativa y resolutive del fallo, cuando la lectura de los considerandos permita conocer la cuestión planteada y además, un extracto de los resultandos en los casos en que este dato sea necesario para el objeto.

Cada número contendrá, además, un índice en que se hará referencia a los fallos que en él se contienen y se enumerarán las materias de la tesis. (...)⁷³

Durante la Segunda Época del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo (período comprendido del 1 o de agosto de 1978, fecha en que entró en vigor la entonces nueva Ley Orgánica del Tribunal, hasta el 14 de enero de 1988, día anterior a la entrada en vigor de las modificaciones a la citada Ley, que se establecieron por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de

⁷³ RTFJFA, Enero, 1937, p. 3 Y 4, citado por DE ALBA, op. cit., p. 123 Y 124.

5 de enero de 1988), los ordenamientos que rigieron la creación de jurisprudencia fueron: la Ley Orgánica de 1978, el Código Fiscal de la Federación de 1967, reformado por Decreto de 1978, y el Código Fiscal de 1982.

En dichos ordenamientos, la facultad para fijar jurisprudencia se le otorgó a la Sala Superior del Tribunal, en los siguientes casos:

1. Al resolver las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las Salas Regionales;
2. Cuando la Sala Superior, al conocer del recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de Sala Regional, violatoria de su jurisprudencia, resuelve modificar dicho criterio jurisprudencial;
3. Cuando la Sala Superior sustente la misma tesis en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, al resolver los recursos de revisión.

Ahora bien, durante esta Segunda Época del Tribunal, ante la necesidad de la difusión oportuna de la jurisprudencia, se determinó que la Revista apareciera bimestralmente, siendo "firme propósito y determinación de la Comisión Editorial y de la Sala Superior, que vea la luz pública con la periodicidad establecida", por lo que sólo "las contingencias propias e inherentes a la organización inicial de este nuevo órgano jurisdiccional impidió cumplirlo respecto a los primeros 6 números".⁷⁴

Más tarde, se plantea la posibilidad de que la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo sea editada mensualmente y que se publiquen esencialmente las jurisprudencias y tesis aisladas de la Sala Superior, así como las tesis que remitan las Salas Regionales, cumpliéndose a partir de la Revista No. 18, correspondiente al mes de junio de 1981, en que empezó a aparecer mensualmente la publicación, siendo un total de 96 números de la Revista los

⁷⁴ Palabras pronunciadas por el entonces Presidente del Tribunal, Magistrado Mario Cordera Pastor citadas en *Ibid.* p. 147.

publicados durante esta Segunda Época.

Ahora bien, a partir de las reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1988, da inicio la denominada Tercera Etapa del Tribunal Fiscal.

Así, el órgano facultado para crear jurisprudencia, de conformidad con los ordenamientos citados es, al igual que en la Segunda Época, la Sala Superior, pudiendo ser creada bajo alguno de los siguientes tres supuestos:

1. Cuando al recibir la sentencia de alguna de las Salas Regionales, en la que se dejó de aplicar determinado precedente, la Sala Superior decide cuál tesis debe prevalecer, la que adquiere el carácter de jurisprudencia
2. Cuando la Sala Superior conoce de la contradicción de sentencias y determina cuál tesis debe imperar, misma que se constituye en jurisprudencia
3. Cuando al resolver los juicios con características especiales, previstos en el artículo 239 bis del Código Fiscal vigente en 1988, sustente la misma tesis en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario.

De este modo, es en esta Tercera Época cuando surge como supuesto, para crear jurisprudencia, el de reiteración de criterios, presentándose dicha hipótesis cuando al resolverse juicios con características especiales (previstos en el artículo 239 bis del Código Fiscal vigente en 1988), se sostenga la misma tesis en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario.

En cuanto a la publicación de los precedentes y las tesis de jurisprudencia, las mismas serán publicadas, así como las de la Corte y las de los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo G/13/88/⁷⁵ emitido por la Sala Superior en sesión de 19 de enero de 1988,

⁷⁵ Publicado en la RTFJFA. Tercera Época, Año 1, No. 9, Septiembre de 1988, pp. 85 Y 86

publicándose durante dicha Época, un total de 127 números de la Revista.

Sin embargo, a partir de las reformas al Código Fiscal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1° de enero de 1996 a la fecha, la jurisprudencia quedó regulada en nuevos términos.

Así, de acuerdo con dichas reformas, la jurisprudencia se establece por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, la cual funciona, tal como lo hemos señalado, en Pleno o en dos Secciones, por lo que son dichos órganos los facultados para fijar jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Es de señalarse que, con fecha 9 de julio de 1998, la Sala Superior expide el Acuerdo G/20/98, a través del cual da inicio la Cuarta Época del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, con el propósito de agilizar la sistematización de la jurisprudencia, precedentes y criterios aislados, para lo cual, actualmente es la Dirección de Compilación y Sistematización de Tesis y Publicaciones, la encargada de la publicación, distribución y comercialización de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, así como de otras publicaciones tales como compilaciones de jurisprudencia, obras conmemorativas y el CD-ROM "Justicia Administrativa Siglo XX".⁷⁶

2.4.1 Jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior

De conformidad con el artículo 260 del Código Fiscal de la Federación, la jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior, se integra con la aprobación de tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario, sobre el mismo asunto.

⁷⁶ Dicho CD-ROM se integra de un banco de datos con 16,755 tesis, sentencias y votos particulares del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Es necesario señalar que, en el caso de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, aparece una figura jurídica, propia del contencioso Administrativo, denominada precedente, el cual constituye una interpretación obligatoria de la ley, aunque de rango inferior a la Jurisprudencia, que tiene como función integrarla; y que se conforma de las tesis sustentadas en las sentencias, en este caso, del Pleno, o en las resoluciones dictadas por el mismo en la contradicción de sentencias que se planteen a su consideración, siempre que concurren los siguientes supuestos:

- a. La aprobación de por lo menos ocho Magistrados de la Sala Superior,
- b. La publicación de la tesis en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Ahora bien, en el caso de contradicción de sentencias, se constituye precedente bajo el siguiente mecanismo: cualquiera de los magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en que se sustentaron las tesis contradictorias, podrán denunciada ante el Presidente del Tribunal para que éste lo haga del conocimiento del Pleno, quien decidirá cuál tesis debe prevalecer, constituyéndose en precedente. Dicha resolución sólo tendrá el efecto de constituir precedente, no afectando las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

2.4.2 Jurisprudencia de las Secciones de la Sala Superior

En el caso de la jurisprudencia de cada una de las dos Secciones en que se divide la Sala Superior, ésta se integra con la aprobación de cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario, sobre el mismo tipo de asunto.

Constituyen precedentes las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que se presenten los siguientes requisitos:

- a. Que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los Magistrados integrantes de la Sección de que se trate,
- b. Que sean publicadas en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

2.5 OBLIGATORIEDAD PARA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO DE ACATAR LA JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

En términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, al ser un tribunal Administrativo de carácter federal, tiene la obligación de acatar la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial Federal.

Asimismo, el artículo 263 del Código Fiscal de la Federación, acorde con la Ley de Amparo, establece la obligación de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, de aplicar su jurisprudencia, dictada ya sea por el Pleno o por alguna de las Secciones de la Sala Superior, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

De lo anterior se desprende la obligación por parte del Tribunal, de apegarse a la jurisprudencia formulada por los Tribunales del Poder Judicial Federal, que en materia tributaria es dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, o bien, por la Segunda Sala, que conoce de las materias Administrativa y Laboral, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito.⁷⁷

En el caso de la Suprema Corte, a ésta le compete la substanciación en última

⁷⁷ Vid. *Supra.*, pp. 33,34.

instancia del contencioso tributario, particularmente cuando lo que se debate es la constitucionalidad de una ley o de un reglamento tributario, o bien cuando para resolver una controversia fiscal se tiene que llevar a cabo la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal.

Ahora bien, en el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, a éstos les corresponde, de conformidad con los artículos 107 constitucional y 158 de la Ley de Amparo, substanciar en última instancia, los juicios que se hayan tramitado inicialmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, cuando dichos juicios no versen sobre la inconstitucionalidad de leyes o reglamentos, o cuando no se esté llevando a cabo la interpretación y aplicación directa de un precepto específico de la Constitución Federal, lo cual significa, prácticamente, casi la totalidad de los litigios fiscales.

Con respecto a la jurisprudencia establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito, cabe mencionar que con anterioridad a las reformas a la Ley de Amparo, en vigor a partir del 15 de enero de 1988, la misma no era obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, toda vez que el artículo 193 bis, hoy derogado, de la Ley de Amparo, disponía que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito sólo era obligatoria para los Tribunales Administrativos, en aquellos asuntos materia de su competencia exclusiva, no así cuando se tratara de cuestiones fiscales y Administrativos de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, de las cuales podían conocer concurrentemente la Suprema Corte o dichos Tribunales.⁷⁸

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, sostuvo la tesis de jurisprudencia número 100, misma que señala lo siguiente:

⁷⁸ Vid., *Supra.*, pp. 39-43.

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS.- NO SON OBLIGATORIAS PARA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO.- Las tesis publicadas como jurisprudencia por los Tribunales Colegiados en materia administrativa no son obligatorias para este Tribunal, conforme al artículo 193 bis de la Ley de Amparo, pues según este precepto, tiene carácter obligatorio, la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva, supuesto que no se realizó en el caso, porque los citados Tribunales no tienen competencia exclusiva para conocer de los amparos promovidos en contra de las sentencias dictadas por Tribunales Federales Administrativos, ya que también es competente, en relación con dichos juicios, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(Tesis No. 100) (Texto aprobado en sesión de septiembre 4 de 1981)

RTFJFA Segunda Época. Año IV. No. 21. Septiembre 1981. p. 305

Sin embargo, dicha jurisprudencia se dejó de aplicar por Acuerdo número G/11/88, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo correspondiente a la Tercera Época, Año 1, No. 1, de enero de 1988, p. 48, que en concordancia con lo que hemos señalado expresa:

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.- Inaplicabilidad de la Jurisprudencia No. 100.- Conforme a lo ordenado por el artículo 193 de la Ley de Amparo, a partir del día 15 de enero en curso, la Jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito será obligatoria para las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, por lo que al darse esta situación dejará de ser aplicable la jurisprudencia número 100 de esta Sala Superior, cuyo rubro es "TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.- NO SON OBLIGATORIAS PARA EL TRIBUNAL FISCAL".

De este modo, consideramos que las anteriores disposiciones le restan autonomía a la facultad del Tribunal Fiscal para sentar jurisprudencia, por lo que, siguiendo a la autora María Luisa de Alba,⁷⁹ nos preguntamos si realmente tiene razón de ser el que este órgano dicte jurisprudencia, o si la misma no es más que una repetición de la creada por el Poder Judicial Federal.

⁷⁹ La Obligatoriedad de la Jurisprudencia", en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, n. 23, México, pp. 223-232.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que dicho mecanismo sí le resta autonomía a la facultad del Tribunal Fiscal de sentar y de aplicar su propia jurisprudencia, pues se le obliga a acatar la del Poder Judicial Federal, aun cuando ésta puede provenir de órganos no especializados, como es el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales se encuentran especializados en materia administrativa, únicamente en las ciudades de Guadalajara, Jalisco; Toluca, Estado de México y en el Distrito Federal.

Otro inconveniente, es que algunos criterios jurisprudenciales sustentados por los diversos Tribunales Colegiados de Circuito, resultan contradictorios, ante lo cual, si bien el Tribunal Fiscal podría optar por el criterio con el que esté de acuerdo, puesto que los Tribunales Colegiados tienen el mismo rango y no es sino a la Corte a quien le corresponde dilucidar las contradicciones, ello provoca confusión, atentando así contra el principio de seguridad jurídica, cuando la finalidad de la jurisprudencia es precisamente el unificar los criterios de los órganos materialmente jurisdiccionales.

Un caso concreto con respecto a la problemática señalada, es el relativo a la contradicción de tesis número 83/95, presentada ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el rubro: "ORDEN DE VISITA. LA NULIDAD DEBE SER PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA CUANDO CONTIENE VICIOS FORMALES", y la diversa del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el siguiente criterio: "ORDEN DE AUDITORÍA. LA SENTENCIA FISCAL QUE DECLARA SU NULIDAD DEBE SER LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS".

Como podemos observar, es evidente la contradicción de criterios; sin embargo, inexplicablemente, dicha contradicción no fue resuelta, remitiéndose en

su lugar, a la jurisprudencia número 17/93, aun cuando ésta se refiere a un tema diverso al que originó la contradicción de tesis, pues la misma señala: **"NULIDAD PARA EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO CUANDO EXISTA INDEBIDA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR"**, lo que provocó que la contradicción de tesis prevaleciera, ocasionando inseguridad jurídica para los contribuyentes.⁸⁰

Asimismo, debemos señalar que en la práctica no sólo acontece que existan criterios contradictorios entre Tribunales Colegiados, pues ocurren también contradicciones entre la jurisprudencia emitida por dichos tribunales federales y las tesis o precedentes sostenidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, así por ejemplo, el criterio sostenido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, con relación a las formalidades que deben reunir las notificaciones, contraviene las jurisprudencias de los Tribunales Colegiados pues mientras que éstos han sostenido en diversas tesis que, para que las notificaciones puedan ser válidas, deben cumplir con una serie de requisitos que expresamente se señalen en forma circunstanciada en las actas que al efecto se levanten, aun cuando el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación no lo consigne textualmente, el criterio del Tribunal Fiscal, contraviniendo lo anterior, ha sido el siguiente:

NOTIFICACIONES PERSONALES. FORMALIDADES QUE DEBEN OBSERVAR PARA QUE SEAN LEGALES.- El Código Fiscal de la Federación, en vigor, regula en forma expresa, en su artículo 137, las notificaciones personales, por ello resultan inaplicables en la especie las disposiciones del derecho común, debiendo observarse únicamente las formalidades establecidas en el referido artículo, como son las siguientes: cuando el notificador se presente en el domicilio del interesado y no se encuentre éste ni su representante legal, le dejará un citatorio para que lo espere a una hora fija del día siguiente hábil o para que acuda

⁸⁰ Cfr. VELASCO RITA, ÁGUILA PEDRO Y THIERRY ANA, "La formación de la jurisprudencia y la problemática en su aplicación", en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, VIII Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Veracruz, agosto de 1999, pp. 276, 277.

a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales; si la persona citada o su representante legal no esperan al notificador en la hora y día hábiles, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio del interesado, o en su defecto con un vecino, sin que tengan que observarse otras formalidades diversas a las previstas en el precepto indicado.⁸¹

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 263 del Código Fiscal de la Federación en vigor, la jurisprudencia anteriormente transcrita debe ser suspendida, pues contraviene la sustentada por los Tribunales Colegiados, por lo que nos volvemos a preguntar si con dicho mecanismo se estará vulnerando la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. Desde nuestro punto de vista, consideramos que, en efecto, lo anterior le resta autonomía al Tribunal, por lo que nos inclinamos hacia el sistema existente antes de las citadas reformas de 1988 a la Ley de Amparo, en cuanto a la obligatoriedad de la aplicación de la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito

Ahora bien, otro problema que en la práctica acontece, es la imposibilidad técnica del juzgador de conocer absolutamente todos los criterios jurisprudenciales de todos los Tribunales que le obligan, lo cual requeriría la oportuna publicación en el órgano oficial correspondiente, lo cual en la práctica no acontece.

En ese orden de ideas, podemos concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo únicamente conserva plenamente su autonomía para dictar jurisprudencia, en aquellos casos en que el Poder Judicial Federal no haya sustentado jurisprudencia al respecto, sin embargo, consideramos que pese a tal restricción y dependencia, el Tribunal Fiscal debe conservar su facultad de sentar jurisprudencia, pues al ser un órgano especializado en materia Administrativo y fiscal, su jurisprudencia contribuye invaluablemente a la aplicación de las normas tributarias, incluso, impulsando reformas a las leyes fiscales.

⁸¹ RTFJFA, Año IX, No. 94, octubre de 1987, Segunda Época, p. 363.

2.6 ÁMBITOS DE OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO

2.6.1. Personal

Dentro de dicho ámbito nos referiremos a los órganos o personas que se encuentran obligados a acatar la opinión del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Las Salas del Tribunal se encuentran obligadas a aplicar en sus sentencias, tanto los precedentes establecidos por el Pleno o por las Secciones de la Sala Superior, como la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.⁸²

No obstante lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 259 del Código Fiscal de la Federación, las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.

Asimismo, la fuerza obligatoria de la jurisprudencia queda reducida a que la Sala Superior, en Pleno o a través de alguna de sus Secciones, decida no suspenderla, puesto que en cuanto resuelva en sentido contrario a una tesis de jurisprudencia, la misma quedará suspendida de acuerdo a las siguientes reglas:

El Pleno podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia.

⁸² Del artículo 263 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que la jurisprudencia del Pleno obliga al mismo, a sus Secciones y a las Salas Regionales, mientras que la jurisprudencia de las Secciones obliga a las mismas y a las Salas Regionales

Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

Las Secciones de la Sala Superior podrán suspender una jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro de los magistrados integrantes de la sección, expresando en la sentencia las razones por las que la suspenden y enviando al Presidente del tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y se publique la suspensión en la Revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales también podrán proponer la suspensión expresando al presidente del Tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso, el Presidente del tribunal lo informará al Pleno para que éste ordene su publicación.⁸³

Ahora bien, el artículo 263, último párrafo del Código Fiscal Federal, establece que cuando se conozca que una Sala del Tribunal haya dictado una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia, un informe para que éste lo haga del conocimiento del Pleno, y una vez confirmado el incumplimiento, serán apercibidos por el Pleno, y en caso de reincidencia se les aplicará la sanción Administrativo que corresponda en términos de la ley de la materia.

Desde nuestro punto de vista, no estamos de acuerdo con la sanción que establece tal precepto en caso de violación a la jurisprudencia, toda vez que en nada beneficia a la parte afectada el que el Pleno de la Sala Superior sancione a los magistrados que hayan incurrido en la violación de la jurisprudencia. La jurisprudencia constituye el criterio de interpretación de una norma jurídica, por lo que debe ser acatada para así cumplir con su finalidad de otorgar seguridad jurídica. De este modo, consideramos necesario el establecimiento de un medio de

⁸³ Artículo 262 del CFF: op., cit., p. 172.

defensa a través del cual la parte perjudicada pueda recurrir la resolución violatoria de la jurisprudencia, tal como se encontraba previsto en el Código Fiscal de la Federación de 1966.⁸⁴

2.6.2 Temporal

Al hablar del ámbito temporal de la obligatoriedad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, no haremos referencia al tiempo de vigencia de la misma, pues dicha circunstancia ha quedado señalada en el punto inmediato anterior, sino que nos ocuparemos del momento en que la jurisprudencia se torna obligatoria para las Salas del Tribunal.

De este modo, podemos señalar que existen dos criterios respecto al momento en que la jurisprudencia obliga a las Salas del Tribunal; el primero sostiene que tal momento se da cuando se surte el supuesto de creación, es decir, cuando se presente la reiteración de tres o de cinco precedentes en el mismo sentido, según se trate del Pleno o de las Secciones, no interrumpidos por otro en contrario, sin necesidad de que se formule la tesis respectiva, ni de que ésta sea publicada en el órgano oficial correspondiente.

Por otra parte, el segundo criterio considera que la jurisprudencia sólo puede obligar, una vez que, además de haberse presentado el supuesto para su configuración, se cumplan las formalidades que la ley establece, consistentes en la elaboración de la tesis y el rubro correspondiente, así como su publicación.⁸⁵

⁸⁴ Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA. "Análisis crítico y sugerencias..." p. 125

⁸⁵ De conformidad con los artículos 14 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se apruebe un precedente o se fije jurisprudencia, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación, por lo que en relación con lo anterior, mencionaremos cómo se elabora una tesis, lo cual se ha acordado a través de diversos Acuerdos Generales expedidos por la Sala Superior:

La tesis se constituye de los criterios importantes sostenidos en la parte considerativa de una sentencia, en ella se debe reflejar el criterio jurídico general (desvinculando los datos y circunstancias peculiares del caso) que sirvió de base para resolver en determinado sentido el asunto de que se trate, de tal manera que ese criterio pueda aplicarse a otros casos iguales o análogos. Las tesis han sido agrupadas y clasificadas sistemáticamente dentro de las siguientes: materias genéricas y específicas:

A nuestro juicio, esta última postura es la correcta, pues no obstante que la jurisprudencia nace a la vida jurídica cuando se actualiza alguno de los supuestos para su creación, su obligatoriedad no puede ser independiente de la redacción de la tesis correspondiente, y sobre todo, de su publicación, elementos que contribuyen a que exista certeza respecto a la existencia de un criterio

MATERIA GENÉRICA	MATERIAS ESPECIFICAS:
Materia General	Dentro de la materia general no existe subclasificación de materias específicas. Incluye aquellas tesis que no pueden quedar incluidas dentro de ninguno de los temas específicos, por ejemplo, las tesis referidas al Derecho Fiscal en general, al carácter fiscal de las leyes, a la vigencia, la interpretación, jerarquía, aplicación y retroactividad, etc.
Procedimiento Administrativo	Competencia de las autoridades, facultades de las autoridades, derecho de petición, actos de investigación, resoluciones, resoluciones favorables, notificaciones, pago, caducidad, prescripción, Procedimiento Administrativo de Ejecución, recursos y medios de defensa.
Procesal	Tribunal Fiscal, competencia del Tribunal, partes en el juicio, demanda, aclaración de demanda, ampliación de demanda, contestación, negativa ficta, incidentes, actuaciones, audiencia, sobreseimiento, improcedencia, pruebas, sentencias en el juicio, Recurso de revisión, contradicción de sentencias, excitativa de justicia, sentencias en el recurso, jurisprudencia.
Materias Sustantivas	Materia Fiscal Federal: Aduanal, Impuesto al Valor Agregado, Renta, Vehículos, otros impuestos, infracciones, recargos y sanciones Materia No Fiscal: Comercio, educación, fianzas. Seguro Social, INFONAVIT, ISSSTE, multas administrativas federales, interpretación de contratos de obra pública, responsabilidad civil del Estado.

Ahora bien, con respecto al rubro, éste corresponde al dato del tema específico a que se refiera la tesis, mientras que el subrubro consiste en la afirmación fundamental sostenida en la tesis. o bien, la conclusión a que se llega, sin fundarla ni justificarla, lo cual se lleva a cabo en el cuerpo de la tesis.

Finalmente: al terminar la tesis. deben consignarse los siguientes datos: número del recurso o juicio, fecha de la sesión en que se resolvió el recurso o juicio y la votación con que fue aprobado.

jurisprudencial, así como a su contenido y a los términos conforme a los cuales fue redactado, toda vez que resultaría un absurdo pretender obligar a los Magistrados de las Salas a acatar criterios de los cuales probablemente ni siquiera tengan conocimiento.

De este modo, consideramos que para que un criterio jurisprudencial del Tribunal Fiscal obligue, a las Salas que lo integran, se requiere que se cumplan ambos elementos: el material, consistente en la actualización de los supuestos de creación de la jurisprudencia, y el formal, que se refiere, como lo hemos mencionado, a la elaboración de la tesis, es decir, la extracción del criterio, y su publicación en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Es importante señalar que lo mismo sucede en cuanto al momento en que se torna obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, la jurisprudencia formulada por los Tribunales Federales, lo cual se desprende del contenido de los artículos 195 y 196 de la Ley de Amparo.⁸⁶

En otro orden de ideas, es conveniente precisar que, a fin de mantener la legislación a la par que la realidad, la jurisprudencia es obligatoria para los juzgadores al momento de dictar sentencia, y no al momento de realización de los hechos que originaron la controversia; es decir, el criterio jurisprudencial que los jueces deben acatar, es el existente al momento de resolver, aun cuando éste hubiese sido formulado con posterioridad al acto reclamado, pues al ser la jurisprudencia una mera interpretación de la ley que rige el acto, no puede considerarse que la misma se haya aplicado retroactivamente en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional. Así lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener el siguiente criterio:

⁸⁶ VID. *Supra.*, p. 36

JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE LA. SU APLICACIÓN NO ES RETROACTIVA.- Es inexacto que al aplicarse la jurisprudencia fijada por esta Cuarta Sala de conformidad a lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, y formada con posterioridad a la fecha del acto reclamado en el juicio de garantías, y que interpreta la ley que rige dicho acto, se viole en perjuicio del quejoso el principio contenido en el artículo 14 constitucional, en el sentido de prohibir la aplicación retroactiva de la ley, ya que la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente a la que está en vigor, sino sólo es la interpretación de la voluntad del legislador. La jurisprudencia no crea una norma nueva, sino únicamente fija el contenido de una norma preexistente. En consecuencia, si la jurisprudencia sólo es la interpretación de la ley que la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectúa en determinado sentido y que resulta obligatoria por ordenarlo así las disposiciones legales expresas, su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el juicio laboral del que dimana el acto reclamado en el juicio de garantías

Amparo directo 6450/78. Aurelio Benítez. 28 de febrero de 1979, 5 Votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo

CAPÍTULO III
LA JURISPRUDENCIA EN
RELACIÓN CON LAS
AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO III

LA JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

3.1 OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

3.1.1 Concepto de Autoridad Administrativa

La palabra autoridad (del latín auctoritas-atis: "prestigio", "garantía". "ascendencia", "potestad"), significa dentro del lenguaje ordinario: "estima ascendencia, influencia, fuerza o poder de algo o alguno", "prerrogativa", "potestad", "facultad".¹

En un lenguaje jurídico se entiende por autoridad, la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza o se le atribuye "fuerza, ascendencia u obligatoriedad". Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores legítimos del poder; indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás. El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina "autoridades", la facultad de obligar o permitir a los demás mediante actos de voluntad.²

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., 12ª. edic., México, 1998, p. 268.

² Cfr. Ibid..

Ahora bien, el concepto de autoridad pública, entendido como el poder público en sí mismo, o bien el funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza, puede aplicarse a los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, éste realiza sus funciones a través de una organización especial que constituye la Administración Pública, la cual se entiende desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".³

Y dentro de la Administración Pública, nos encontramos ante una autoridad administrativa "cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución".⁴

Sin embargo, es de señalarse que si bien en dichas autoridades pueden concentrarse facultades de decisión y de ejecución, puede suceder que éstas sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por un órgano diferente.

Asimismo, es importante diferenciar de las autoridades administrativas, a aquellos órganos que únicamente tienen el carácter de auxiliares, pues mientras que las primeras se encuentran investidas de facultades de decisión y/o ejecución,

³ FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1996, p.506.

⁴ Ibid., p. 506.

los segundos encuentran sus facultades reducidas a auxiliar a las autoridades, y a preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones.

De este modo, podemos concluir que autoridad administrativa es aquel órgano o funcionario perteneciente a la Administración Pública, investido de facultades de decisión y/o ejecución, y que por tanto, sus resoluciones afectan la esfera jurídica de los particulares.

3.1.2 Legislación vigente

El artículo 94 constitucional establece que corresponderá a la ley fijar los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes, reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Así, la Ley de Amparo señala, en los artículos 192 y 193, los órganos cuya aplicación de la jurisprudencia dictada por el Poder Judicial Federal resulta obligatoria, estudio de la que nos hemos encargado anteriormente.

Ahora bien, tratándose de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, su obligatoriedad se encuentra establecida en el artículo 263 del Código Fiscal de la Federación, precepto que asimismo, ya ha sido objeto de nuestro estudio.

De este modo, se desprende de nuestra legislación vigente, que la jurisprudencia tiene fuerza obligatoria para diversos órganos, pero todos ellos de naturaleza jurisdiccional, en ningún ordenamiento se señala que la misma tenga que ser aplicada por otro tipo de autoridades.

3.1.3 Problemática actual

Hemos señalado que la jurisprudencia es la interpretación obligatoria y reiterada de la Ley, sin embargo, de acuerdo al actual sistema de obligatoriedad de la misma, ésta es aplicada hasta el momento en que un particular acude a un juicio y obtiene sentencia favorable en su caso y persona concretos, pues son los órganos jurisdiccionales los únicos obligados a acatarla, no así las autoridades administrativas; lo cual implica que estas últimas puedan cometer una violación constitucional al aplicar una ley que haya sido declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Corte, o bien, que puedan dar a los preceptos en que fundan su resolución, una interpretación contraria a la que la Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo han establecido; situación que, a nuestro juicio, constituye una falla dentro del sistema jurídico mexicano.

Es decir, la ley que por el juicio de la Suprema Corte queda señalada como inconstitucional, como contraria y violatoria a la Ley Fundamental, continuará siendo obligatoria para todos, y las autoridades administrativas continuarán aplicándola sin que tal declaratoria de inconstitucionalidad la afecte, o bien, podrán continuar aplicándola en un sentido distinto al que la propia Corte, los Tribunales Colegiados o el Tribunal Fiscal en su caso, le han dado.

Dicho problema es objeto de polémica cada vez más fuerte en nuestro país, existiendo así, diversas opiniones a favor de la obligatoriedad general de la jurisprudencia.

Así, existe una corriente doctrinaria y jurisdiccional que opina que la jurisprudencia debe ser obligatoria para las autoridades administrativas, en acatamiento al principio de legalidad que dimana del artículo 16 constitucional.

En tal sentido, afirman que si bien es cierto que conforme a la Ley de Amparo la jurisprudencia no obliga a las autoridades administrativas, éstas si se encuentran obligadas a acatar el principio de legalidad, mismo que textualmente dispone:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por lo tanto, señalan que la obligación de toda autoridad de apegarse al principio de legalidad, no puede considerarse cumplida si la fundamentación y motivación que dicho principio establece, no se realiza conforme al sentido de la interpretación obligatoria que al efecto hayan realizado los órganos jurisdiccionales facultados para ello.

Así se ha inclinado el Primer Tribunal Colegiado del decimocuarto Circuito, que a través de la revisión fiscal 27/98, resolvió que la jurisprudencia es obligatoria para las autoridades administrativas en acatamiento al principio de legalidad, y cuyo texto señala:

JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo que determinan la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se refieren de manera genérica a órganos jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a observarla y aplicarla, lo cual se deduce del enlace armónico con que se debe entender el texto del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema; ello porque, por un lado, **la jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sUs alcances a través de un procedimiento que desentraña su**

razón y finalidad; y por el otro, que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la primera de las disposiciones constitucionales citadas, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo. Por tanto, conjugando ambos enunciados, obvio es que para cumplir cabalmente con esta obligación constitucional, **toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello. En conclusión, todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, han de regir sus actos con base en la norma, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia.** PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMOCUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 27/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Mérida. 10. de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Rafael Quero Mijangos.⁵

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo se ha manifestado en el mismo sentido, pues a través del juicio No. 78 I I -A/98-1 1-11-I/99-S2-07-04, resuelto por la Segunda Sección de su Sala Superior, en sesión de 19 de abril de 2000, constituido precedente, resolvió lo siguiente respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL CITADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN SUS RESOLUCIONES. En los términos del artículo 16 Constitucional, las resoluciones que afectan la esfera jurídica de los gobernados deben de cumplir; entre otros requisitos, los de debida fundamentación y motivación, y si bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es obligatoria, en los términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, a las autoridades administrativas, la cita

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Diciembre de 1998 Tesis: XIV. 1° 8 K Pagina: 1061 Materia: Común Tesis aislada.

de ella en una resolución que afecte los intereses jurídicos de los gobernados, no afecta la legalidad de dicha resolución, siempre y cuando se encuentre fundada y motivada, en tanto que la jurisprudencia fija el contenido y alcance de la norma, por lo que su aplicación no es sino la de la misma ley vigente en la época de realización de los hechos, razón por la que la autoridad no sólo puede apoyar sus resoluciones en la jurisprudencia del Poder Judicial, sino que debe interpretar la ley en los términos de dicha jurisprudencia.

(Tesis aprobada en sesión de 3 de mayo de 2000)⁶

Así, bajo tales supuestos, podríamos deducir que la obligación, por parte de las autoridades administrativas de acatar la jurisprudencia, deriva del artículo 16 constitucional, y que de hecho forma parte, implícitamente, del principio de legalidad.

Ahora bien, aun cuando coincidimos en que las autoridades administrativas deben aplicar la ley en el sentido fijado por la jurisprudencia, pues al desentrañar ésta el contenido y alcance de la norma, su aplicación no es otra cosa sino la de la misma ley vigente en la época de realización de los hechos, diferimos en que tal obligatoriedad proceda del mandato contenido en el artículo 16 constitucional.

Desde nuestro punto de vista consideramos que, de conformidad con nuestro actual sistema jurídico, si en un acto de autoridad se expresa con precisión el precepto legal aplicable al caso, y asimismo, se señalan con precisión, las circunstancias, razones o causas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, y existe adecuación entre las normas aplicadas y los motivos adecuados, en tales circunstancias dicho acto satisface los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación; es decir, a nuestro juicio, el principio de legalidad no implica que las autoridades tengan también la obligación de aplicar la jurisprudencia al emitir sus resoluciones.

Al respecto son de mencionarse las siguientes - tesis de la Suprema Corte de

⁶ RTFJFA, Año II, No. 15, Octubre 1999, p. 186.

Justicia de la Nación:

FUNDAMENTACIÓN y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado 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 también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesarios, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.⁷

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTOS DE LOS ACTOS DE LAS. Para que un acto de autoridad satisfaga los requisitos legales de fundamentación y motivación, debe satisfacer por una parte, los llamados requisitos formales, que consisten en la expresión de motivos y disposiciones legales que se consideren aplicables, y por otra, los requisitos de fondo, consistentes en que los motivos invocados sean reales y ciertos, y que conforme a los preceptos aplicables sean bastante para producir el acto de autoridad. Por tanto, negar la solicitud de la propia negativa, hace notorio, en vista del texto de ella, que no satisface los requisitos constitucionales.⁸

AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer los que la ley les permite.⁹

Así, consideramos que, si bien es necesaria, tal obligatoriedad para las autoridades administrativas no encuentra sustento en nuestra legislación actual, ni siquiera en el artículo 16 constitucional, por ello, desde nuestro punto de vista, es indispensable una serie de reformas legales a fin de que la aplicación de la jurisprudencia por parte de dichas autoridades resulte constitucional.

Desde nuestro punto de vista, resulta necesaria una reforma constitucional y legal integral en materia de jurisprudencia. Consideramos necesario que la jurisprudencia, como sucede en otros sistemas jurídicos, adquiera efectos

⁷ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXII, p. 1538.

⁸ *Ibid.*.

⁹ Jurisprudencia Suprema Corte de Justicia 1917-1975. Pleno y Salas. Tesis 46, p. 58.

generales y vincule también a las autoridades administrativas.

Sin embargo, de acuerdo a nuestra tradición jurídica, en la cual impera el principio de relatividad de las sentencias, la ley declarada inconstitucional en una o varias sentencias de los Tribunales Federales, continúa aplicándose sin que dicho juicio la afecte.

En efecto, el principio de relatividad de las sentencias de amparo, creado por Mariano Otero, "implica la necesaria consecuencia de que los efectos de la cosa juzgada en un caso determinado, no surten efectos en todos los casos similares, ni respecto de cualquier afectado por la ley o el acto materia de la especie concreta es decir, no surten efectos erga omnes, sino que benefician, exclusivamente, a quien solicitó y obtuvo el amparo por una parte y, por otra, que la ley o el acto reclamado, permanecen inalterados desde el punto de vista de su validez o vigencia".¹⁰

Los antecedentes de dicho principio han sido señalados en la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en el amparo en revisión número 223/73, promovido por La Libertad, S.A., fallado del 5 de agosto de 1974, por unanimidad de 5 votos, que dice:

SENTENCIAS DE AMPARO, ALCANCE LEGAL DE LAS. Para precisar el alcance legal que tienen las sentencias definitivas que se pronuncien en los juicios de amparo, precisa referir ante todo sus efectos y limitaciones desde que esta defensa constitucional extraordinaria fue establecida por primera vez en nuestro régimen jurídico federal, hasta como están señalados en la Constitución vigente. Por iniciativa de don Mariano Otero ante el Congreso Constituyente de 1846 y la urgencia "de acompañar el restablecimiento de la Federación - como decía en aquella, de una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares", era preciso que se elevase "a gran altura al Poder Judicial de la Federación,

¹⁰ NORIEGA, *op. cit.*, p 796.

dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les asegure la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión", el propio Congreso acogió la defensa del particular contra tales actos (que posteriormente fueron ampliados a los provenientes de los Poderes Judiciales de los Estados y de la Federación) a través del juicio de amparo, aunque limitando el alcance de las sentencias definitivas que en tales juicios se pronunciaran. Y así, el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, estatuyó: "ARTÍCULO 25 Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que lo motivare". Mediante una acertada diferenciación propuesta por la Comisión encargada de redactar la Constitución de 1857, que ella misma la calificó como "la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto de tratar de las controversias que se susciten por leyes o actos de la Federación o de los estados, que ataquen sus respectivas facultades o que violen las garantías otorgadas por la Constitución", el constituyente de 1856 reservó al juicio de amparo, propiamente tal, el conocer de toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal; excluyendo las demás controversias en materia federal, para que de ellas conociese el mismo Poder Judicial de la Federación actuando en juicios de su jurisdicción ordinaria; y limitando también el alcance de las sentencias pronunciadas en amparo. De esta manera, los artículos 101 Y 102 de la citada Constitución de 57 establecían: "ARTÍCULO 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite. I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal"; y el "ARTÍCULO 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. la sentencia será tal, siempre, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". Finalmente, la Constitución vigente, de 5 de febrero de 1917, conservó tal diferenciación jurisdiccional, encomendando al Poder Judicial de la Federación el

conocimiento de ambas clases de controversias y dándole por ello plenitud de jurisdicción constitucional extraordinaria en los casos de amparo y ordinaria en los demás, en estos, cuando solo se controviertan el mismo alcance limitado en las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo. Así dicen los artículos relativos: "Artículo 103. los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal", y 107, fracciones I y II, en su texto actual: "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: "I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. 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"; la ley de Amparo, al reglamentar este precepto constitucional, consignó lo siguiente en el párrafo primero de su artículo 76: "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 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 una ley o acto que la motivare"...¹¹

Ahora bien, de acuerdo a la interpretación de la Corte, dicho principio, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, transcritos en la ejecutoria anteriormente citada, significa que en amparo contra leyes, la sentencia que en su caso, otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, tendrá un alcance relativo, en virtud de que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo, mas no así a personas ajenas al mismo; por lo que no procede en un juicio de amparo hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

Es de mencionarse que no obstante lo anterior, la Corte ha manifestado que los efectos que otorga el amparo al quejoso, contra una ley que fue señalada

¹¹ Semanario Judicial de la Federación, 121-126 Tercera Parte, p. 70.

como acto reclamado en el juicio de amparo, son los de proteger al quejoso no sólo contra el acto de aplicación de la misma que también se haya reclamado, si ésta fue impugnada como heteroaplicativa, sino también que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la misma ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó. Asimismo, tratándose de leyes autoaplicativas, la sentencia que otorga el amparo contra una ley impugnada de este modo, tiene como efecto el impedir que esa ley vuelva a ser aplicada al quejoso en lo futuro. Es decir, el principio de relatividad de la sentencia de amparo no puede entenderse en el sentido de que el amparo contra una ley sólo tiene efectos en relación con el acto de aplicación de la misma, que en el juicio respectivo se haya reclamado.¹²

Ahora bien, a pesar de los aciertos que la experiencia de más de un siglo ha demostrado, la fórmula Otero ha sido objeto de innumerables críticas que datan incluso del ministro Vallarta, quien opinaba que en virtud de ésta, la institución del amparo no produce él más grandioso de sus efectos, el de fijar el derecho público; asimismo Alfonso Noriega opina que dicho principio "mutila la función protectora del amparo"; por su parte, Fléctor Fix Zamudio considera que eliminar la tan citada fórmula es algo que finalmente tendrá que imponerse.

Desde nuestro punto de vista, en nuestro actual sistema jurídico aparece ya como una necesidad inmediata, una nueva interpretación de la fórmula Otero. Ello sin lugar a dudas requeriría una serie de reformas constitucionales y legales, las cuales traerían consigo diversas consecuencias no sólo jurídicas, sino también políticas.

En efecto, el abandono a dicho principio que precisamente surgió, tal y como

¹² Así lo ha manifestado en las tesis Jurisprudenciales bajo los siguientes rubros: "LEYES, AMPARO CONTRA. DEBE SOBRESEERSE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTOS DE APLICACIÓN", "LEYES DE AMPARO CONTRA, AUTORIDADES RESPONSABLES NO SEÑALADAS", "LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN".

lo pensaron los constituyentes de 1857, para evitar y eliminar un enfrentamiento entre los poderes Judicial y Legislativo, producido por las declaraciones de inconstitucionalidad que derogaran las leyes declaradas inconstitucionales, podría implicar una transgresión al sistema legislativo previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales, conforme al cual el derecho de iniciar leyes o decretos, así como realizar el trámite para su formación, reforma o derogación, compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados.

Al respecto consideramos que, si -bien de acuerdo al actual sistema legislativo, la eliminación de la fórmula Otero podría implicar una transgresión al mismo, debemos tomar en cuenta que, también por mandato constitucional, son los Tribunales Federales, los órganos encargados de la protección en cuanto al cumplimiento de la Ley Fundamental, por lo que, en busca de un efectivo control de la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades, así como de una mayor seguridad jurídica, equidad y justicia para los particulares, consideramos conveniente el abandono a dicho principio, que finalmente, en los países en que así ha operado, no ha ocasionado ningún enfrentamiento entre poderes, aunque reiteramos, para ello sería necesaria una reforma integral, tanto constitucional como legal que así lo permitiera.

De este modo nuestra postura, consciente de las iniquidades a que da lugar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, coincide con los tratadistas que se han mencionado, en el sentido de la necesidad de una nueva interpretación de la fórmula Otero, y que consideramos podría empezar a concretarse a través de las siguientes consideraciones:

A nuestro juicio, la jurisprudencia debe adquirir efectos generales y en esa forma, resultar obligatoria para las autoridades administrativas y no únicamente para las jurisdiccionales, pues nos resulta incongruente que si los tribunales ya

anularon los actos de la administración porque ésta realizó una indebida interpretación de la ley o porque la ley en que se fundaron es inconstitucional, y además se haya integrado Jurisprudencia al respecto, resulte "legal" que la autoridad vuelva a reincidir en su interpretación errónea o en aplicar la ley que ya fue declarada inconstitucional.

Es por ello que, en virtud de la facultad que otorga el artículo 94 constitucional al legislador ordinario, respecto a la regulación de la obligatoriedad de la jurisprudencia, el cual en ningún momento establece que la jurisprudencia deberá vincular únicamente a los órganos jurisdiccionales, proponemos que se modifiquen los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, así como el diverso 263 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que se incluya, como órganos obligados a acatar la jurisprudencia, a las autoridades administrativas.

En otras palabras, consideramos que el fundamento que daría sustento obligatoriedad de la jurisprudencia para las autoridades administrativas, en primer e inmediato término, y sin perjuicio de la reforma integral que los venido señalando, la reforma a los artículos 192 y 193 de la Ley de paro, así como el 263 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, toda vez que la falta de dicha obligatoriedad deriva, no de la Constitución, sino precisamente de dichos preceptos legales.

Debemos recordar que, en virtud de su propia naturaleza, la jurisprudencia tiene que estar en constante evolución, por lo que consideramos que en todo caso debe persistir la posibilidad de que, en el supuesto de que los tribunales cambien su criterio o se modifique el órgano de la constituyó, la jurisprudencia sea interrumpida o modificada, en cuyo caso, la ley declarada inconstitucional podría volver a ser aplicada; sin embargo, resulta necesario otorgar seguridad jurídica a los particulares respecto a tales cambios de criterio, por lo cual consideramos

conveniente incluir una disposición en la Ley de Amparo que otorgue la certeza a los particulares de que en caso de que los tribunales cambien su criterio, la nueva jurisprudencia no les será aplicada retroactivamente en su perjuicio.

En efecto, pensemos por ejemplo en cierto tributo que es declarado inconstitucional por los Tribunales, y que en tal virtud los contribuyentes no enteran durante todo el periodo en que persiste tal declaratoria, sin embargo los tribunales cambian de criterio, y con ello el tributo declarado en un tiempo como inconstitucional, puede volver a ser exigido por el fisco. ¿estarían los contribuyentes obligados a pagar dicho tributo aún por él todo en que se declaró inconstitucional? Consideramos que precisamente la evitar que ello ocurriera es que resulta necesaria la disposición que expresamente lo prohíba.

Así con tales reformas se evitaría, a nuestro juicio, que se prolongue la impartición de justicia, lo que sucede en nuestro actual sistema, pues como hemos repetido, no obstante que una determinada ley o precepto haya sido declarado inconstitucional, o bien, interpretado en determinado sentido por los órganos jurisdiccionales competentes, su aplicación no se realizará sino esta en tanto el particular afectado acuda a juicio y la invoque, es decir, la autoridad administrativa podrá ejecutar la ley o precepto declarado constitucional, o en un sentido contrario al manifestado por la Corte, los Tribunales Colegiados o el Tribunal Fiscal, aun sabiendo que no lo está aplicando conforme a su correcta interpretación, y que provocará que el particular afectado tenga que ocurrir a juicio si es que quiere librarse de tal aplicación.

Tal situación resulta inequitativa para los particulares, puesto que, en primer lugar, tendrán que esperar un largo tiempo para que la sentencia pactada por los tribunales del Poder Judicial Federal, en caso de que haya estado promovido un amparo, o por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, si es que acudieron al juicio de nulidad, resuelva a su favor, de conformidad con la

jurisprudencia que tenía que haber sido aplicada desde un principio, situación que evidentemente se evitaría si las mencionadas autoridades que vieran la obligación de acatar los criterios de los Tribunales.

Asimismo, verán afectada su economía, pues tendrán que contratar los servicios de un abogado, además de exponerse a perder el caso por algún error procesal, tales como presentación extemporánea de la demanda, o bien la omisión de algún requisito formal; ante lo cual la aplicación de la ley declarada inconstitucional o interpretada al margen de la jurisprudencia subsistirá, quedando, por lo tanto, completamente desprotegidos, originando además aumento en la carga de trabajo de los tribunales.

Por lo anterior, nuestra propuesta busca como efecto inmediato, y sin perjuicio de la reforma integral en materia de jurisprudencia que asimismo consideramos necesaria, que las autoridades administrativas funden sus resoluciones de acuerdo con la interpretación que la Corte, los Tribunales Colegiado o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo hayan sostenido en su jurisprudencia, ya que la ley no puede tener otro significado que el que la jurisprudencia le haya dado. Es decir, ninguna autoridad debe aplicar la ley al margen de la interpretación que la jurisprudencia le haya otorgado.

Y en cuanto a la fórmula Otero, la misma no se transgrediría en el sentido de que, mientras la jurisprudencia no se haya formado y sólo existan ejecutorias o precedentes -en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo- aislados, las autoridades no se encontrarían obligadas a obedecer tales criterios, continuando así vigente lo dispuesto en el artículo 107, fracción n Constitucional, en cuanto a la relatividad de las sentencias de amparo.

3.1.4. Obligatoriedad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Es importante recalcar que, a nuestro juicio, la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, también tiene que ser obligatoria para las autoridades administrativas, pues como lo hemos señalado anteriormente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo constituye un órgano especializado en las materias Administrativo y fiscal, que debido a su función, tiene que pronunciarse sobre la interpretación de una gran mayoría de los preceptos legales aplicables por las autoridades en las materias Administrativo y tributaria, por lo cual resulta de gran trascendencia.

Si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo tiene por objeto determinar la legalidad de los actos de la administración en materia tributaria y Administrativo, podemos equiparar la falta de obligatoriedad de su jurisprudencia para las autoridades administrativas, a la falta de obligatoriedad respecto de la emanada por el Poder Judicial Federal, pues también la jurisprudencia del Tribunal Fiscal complementa el Derecho que emana del proceso legislativo, señalando la interpretación que se debe dar a las leyes para su correcta aplicación, desentrañando el contenido y alcance de la norma, lo cual cobra especial importancia pues al Tribunal Fiscal le corresponde interpretar las leyes que imponen obligaciones tributarias a los ciudadanos, lo que contribuye por una parte, a que no se grave a los particulares con cargas económicas indebidas y por otra, a que no se prive al Estado de los recursos económicos que necesita para sufragar los servicios públicos

Y como ya lo hemos mencionado, la jurisprudencia del Poder Judicial Federal resulta obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, por lo cual la jurisprudencia de éste nunca iría más allá de la de aquél, sin embargo, el

Tribunal Fiscal conserva su autonomía para dictar jurisprudencia respecto de aquellos casos de los que ni la Corte ni los Tribunales Colegiados se hubieren pronunciado, por lo que, precisamente respecto de dichos casos es importante que la interpretación o integración armónica de las normas realizada por el Tribunal, sea acatada por las autoridades administrativas, de lo contrario, en dichos casos subsistiría la oscuridad, silencio o insuficiencia de la ley.

De este modo, señalaremos como ejemplo uno de los muchos supuestos en que el Tribunal a través de su jurisprudencia, ha realizado la correcta interpretación, e incluso, ha llenado las lagunas que han sido dejadas por la ley: la regulación de la "negativa ficta".

Dicha figura jurídica consiste, según el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda, opinión que compartimos, en "el efecto que produce el silencio de la autoridad administrativa (en la cual debe comprenderse a las autoridades fiscales) ante la falta de resolución expresa respecto de una instancia administrativa que, de producirse en forma explícita, daría lugar a que se surtiera la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativo en los términos de su ley orgánica".¹³

Ahora bien, la negativa ficta se encuentra regulada en Código Fiscal de la Federación, de conformidad con lo establecido en los siguientes artículos:

Artículo 37. Las instancias o peticiones; que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

¹³ " La Negativa Ficta", en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo - Cincuenta Años al Servicio de México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, México, 1988, t. VI, p. 59

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporciones los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Artículo 123. El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

Artículo 209. El demandante deberá adjuntar a su instancia:

III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad

Artículo 210. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

Artículo 215. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Artículo 131. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

De las anteriores disposiciones surgen diversas lagunas, las cuales han sido llenadas gracias a la función integradora que ha llevado a cabo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, así, ha sentado las siguientes tesis, jurisprudenciales:

NEGATIVA FICTA.- EL TÉRMINO DE NOVENTA DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 92 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. La figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de noventa días, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente a las autoridades fiscales, ello se explica porque originalmente el Tribunal Fiscal sólo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Tribunal que dispone que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto el hacer posible el acceso a la jurisdicción contencioso-Administrativo y concretamente al juicio de nulidad ante este Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no puede legalmente considerarse inaplicable en relación con las instancias formuladas a las autoridades administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional de este propio Cuerpo Colegiado.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 125 (Texto aprobado en sesión de 6 de abril de 1982).¹⁴

NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA LA

¹⁴ RTFJFA., Año IV, No. 28, Abril 1982, p. 376.

RESOLUCIÓN EXPRESA. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, la negativa ficta se configura cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades administrativas no sean resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en 90 días. De este precepto se deduce que aun cuando la autoridad haya emitido resolución sobre el recurso interpuesto por el particular, si dicha resolución no es notificada antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por lo tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 124 (Texto aprobado en sesión del 6 de abril de 1982).¹⁵

NEGATIVA FICTA. LA IMPROCEDENCIA DE LA INSTANCIA O Petición FORMULADA POR EL PARTICULAR NO TRAE CONSIGO LA INEXISTENCIA DE LA Resolución PRESUNTAMENTE NEGATIVA. La improcedencia de un recurso interpuesto por el particular, no trae consigo la imposibilidad de que se configure una resolución negativa ficta, si la autoridad no da contestación que funde y motive el desechamiento del recurso por improcedente dentro del término que la ley fija o a falta de él en 90 días, toda vez que aun cuando la instancia del particular sea improcedente, la autoridad tiene la obligación de emitir una resolución que funde y motive el desechamiento del recurso interpuesto por el particular.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 135. (Texto aprobado en sesión de 9 de julio de 1982)¹⁶

RECURSO DE REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE DEN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. De conformidad con el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, en el caso de negativa ficta la autoridad debe dar los fundamentos y motivos de su resolución en la contestación de demanda. En consecuencia, si las autoridades demandadas no contestan la demanda interpuesta por el particular en contra de una resolución negativa ficta, debe considerarse que precluyó su derecho para dar los fundamentos y motivos de su resolución, razón por la cual si la autoridad pretende dar la fundamentación y motivación de la resolución en el recurso de revisión, los agravios correspondientes deben considerarse inoperantes.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 153. (Texto aprobado en sesión de 8 de diciembre de 1982).¹⁷

Así pues, debe existir la obligación, por parte de las autoridades

¹⁵ Ibid., p 376.

¹⁶ RTFJFA., Año IV. No. 31, Julio 1982., p. 683.

¹⁷ RTFJFA., Año V. No. 36., diciembre 1982., p. 334

administrativas, de apegarse a la jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, lo que evitaría que los particulares se vean obligados a acudir al juicio de nulidad a fin de que sea correctamente interpretado el precepto que la autoridad les haya aplicado.

3.2 ORGANISMOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL QUE CREAN JURISPRUDENCIA

La organización del Poder Judicial de la Federación se encuentra prevista en el artículo 94 de la Constitución General de la República, el cual señala que el ejercicio del mismo se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.¹⁸

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 1º establece que dicho Poder se ejerce por los siguientes órganos:

- 1, Suprema Corte de Justicia de la Nación
2. Tribunal Electoral
3. Tribunales Colegiados de Circuito
4. Tribunales Unitarios de Circuito
5. Juzgados de Distrito
6. Consejo de la Judicatura Federal
7. Jurado Federal de Ciudadanos
8. Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.¹⁹

Ahora bien, de los órganos anteriormente señalados, son únicamente la

¹⁸ Cfr. Art. 94 de la CPEUM, pp. 70 y 71.

¹⁹ Cfr., Art. 1º de la LOPJF, p. 109.

Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito²⁰, los facultados para dictar jurisprudencia, lo cual se desprende del párrafo séptimo del citado artículo 94 constitucional, que al efecto dispone:

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.²¹

De este modo, la Ley de Amparo establece en sus artículos 192 y 193, que los órganos del Poder Judicial Federal que pueden sentar jurisprudencia son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y los Tribunales Colegiados de Circuito. Es por ello que nos ocuparemos del estudio de la jurisprudencia de dichos órganos.

3.2.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación

En primer lugar será necesario referimos a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, de acuerdo con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se encuentra compuesta por once ministros y funciona en Pleno o en Salas. El Pleno se compone de once ministros, pero basta la presencia de siete para que sus sesiones tengan validez. Asimismo, cuenta con dos Salas, compuestas cada una por cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para que se reúna el quórum legal.

²⁰ Anteriormente el Único Órgano facultado para sentar jurisprudencia era la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue hasta las reformas de 196 y 1987 que se atribuye dicha facultad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo cual tiene su razón de ser en el hecho de que las sentencias que dichos tribunales pronunciaran los casos de amparo sometidos a su competencia son jurídicamente inimpugnables casi de un modo inexceptional, puesto que las tesis jurídicas que sustentan no pueden ser revisadas por la Suprema Corte de ninguna instancia judicial, salvo el caso de contradicción de tesis en que corresponde a la Corte decidir o debe prevalecer, pero sin que ello afecte los fallos en que se hubiere establecido.

²¹ CPEUM, p. 71.

3.2.1.1. Jurisprudencia del Pleno

Hablando de la actividad judicial de la Suprema Corte funcionando en Pleno, la jurisprudencia se forma mediante la uniformidad en cinco ejecutorias o sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo.²²

En relación con lo anterior, es necesario observar que, no fue sino hasta el pasado 9 de junio de 2000, en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman los artículos 10, 193 párrafo segundo y 194 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se adecuó lo concerniente al "quórum" relativo a la formación, modificación e interrupción de la jurisprudencia del tribunal Pleno, compuesta actualmente de once ministros.

Por otra parte, es necesario mencionar que la jurisprudencia del Pleno no solamente se forma cuando se sustenten los supuestos aludidos en; segundo párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, sino también en los casos en que el mismo resuelve cuál es el criterio a seguir cuando las Sala de la Corte hayan sostenido tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia.

De tal manera que, como podemos observar, existen dos formas en que el Pleno de la Corte puede establecer jurisprudencia, siendo una de ellas la de reiteración y otra la de contradicción.

La jurisprudencia que se forma por reiteración de criterios tiene su fundamento, tal como lo hemos mencionado, en el segundo párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, y para su creación es necesario que existe la repetición

²² Cfr. L. A., p. 62.

de cierto criterio.

Ahora bien, el segundo caso, conocido por la doctrina como jurisprudencia por contradicción, tiene su fundamento, tratándose del Pleno de la Corte, en la fracción XIII del artículo 107 constitucional, así como en el artículo 197 de la Ley de Amparo, los cuales al efecto disponen:

Artículo 107.

XIII. 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 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.

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.

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.²³

Artículo 197. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia 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.

²³ CPEUM, p. 89.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencia 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 195.²⁴

De las disposiciones anteriores se desprende que en aquellos casos en que las Salas de la Suprema Corte sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, dicha contradicción podrá ser superada a través de la resolución en que el Pleno de la Corte determine que tesis debe prevalecer, pero sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias.

A mayor explicación, tal como el tratadista Carlos Arellano García la menciona, podemos observar las siguientes cuestiones:

- a) La jurisprudencia se fija cuando haya tesis contradictorias en los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito o cuando hay tesis contradictorias en los amparos que son competencia de las Salas de la Corte;
- b) Los dos primeros párrafos del dispositivo transcrito señalan la necesidad de que haya una denuncia de la contradicción para que se inicie el procedimiento de la fijación de jurisprudencia. Asimismo, señalan quienes pueden formular la denuncia de contradicción;
- c) El objetivo de la fijación de la jurisprudencia es determinar qué criterio debe prevalecer, contenido en una de las tesis de contradicción. No puede fijarse un criterio diferente a las tesis en contradicción, simplemente se determina cuál de las tesis es la que debe subsistir;
- d) Se determina quien tiene competencia para la fijación del criterio jurisprudencial prevaleciente;
- e) No se afectan las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias

²⁴ L. A., p. 64.

contradictorias. Esto es razonable pues, de otra manera, habría una instancia adicional en amparo.²⁵

De conformidad con el último párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, la resolución en que se determina la tesis que prevalece sobre la contraria, adquiere el carácter de jurisprudencia obligatoria, tal como lo podemos observar del contenido de tal disposición:

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados de Circuito.²⁶

Desde nuestro punto de vista, la jurisprudencia por contradicción resulta ser un acierto dentro de nuestra legislación, toda vez que al ser su función la unificación de criterios contradictorios que pueden llegar a tener los tribunales, constituye un medio de protección a la seguridad jurídica.

Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte es obligatoria para las Salas de la misma, para los tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, para los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y los tribunales Administrativos y del trabajo, locales o federales.

De dicho precepto se concluye que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, obliga a las autoridades que en él se citan, entre las que se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, pues el mismo es un tribunal Administrativo de carácter federal.

Sin embargo, como consecuencia de la naturaleza dinámica de la

²⁵ El Juicio de Amparo, Porrúa, México, 1982, p. 937.

²⁶ L. A., p. 62.

jurisprudencia, su obligatoriedad únicamente existe mientras no sea modificada o interrumpida, pues de lo contrario deja de tener validez.

De este modo, la interrupción de la jurisprudencia "implica la cesación de vigencia de las tesis que la constituyen, sin que éstas sean sustituidas en su observancia jurídica por la ejecutoria o ejecutorias interruptoras".²⁷

Es así como la jurisprudencia del Pleno se interrumpe y deja de tener validez, de acuerdo con lo previsto por el artículo 194 de la Ley de Amparo, cuando el mismo pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros. En dicha ejecutoria deben 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.

Es necesario mencionar que el fallo o sentencia interruptora no adquiere carácter jurisprudencial, sino que únicamente equivale a un simple precedente para elaborar una nueva jurisprudencia, es decir, una no sustituye a la otra, simplemente la interrumpe.

Ahora bien, "la modificación de la jurisprudencia se revela como su enmienda o reforma, conservando, en el punto o en las cuestiones reformativas, su fuerza de obligatoriedad".²⁸

Para que una tesis jurisprudencial sea modificada y asimismo obligatoria, se requiere que la Suprema Corte, en caso de que se encuentre funcionando en Pleno, haya pronunciado cinco ejecutorias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra contrario, en las cuales se manifieste un criterio diverso al contenido en las cinco ejecutorias que anteriormente la integraban, debiendo ser aprobadas por

²⁷ I. BURGOA, op. cit., p. 828.

²⁸ Ibid.

ocho ministros, requisitos que se deducen del último párrafo del artículo 194 de la Ley de Amparo, el cual a su vez remite a las reglas establecidas para la formación de la jurisprudencia.²⁹

Es necesario mencionar que, en contradicción a lo establecido en dicho artículo 194, el cuarto párrafo del artículo 197 prevé la modificación de la jurisprudencia con motivo de un caso concreto, incumbiendo a las Salas, a los Tribunales Colegiados de Circuito o a los magistrados que integren unas y otros, solicitar al Pleno o a las Salas dicha modificación, expresando las razones que la justifiquen, a lo que el Procurador General de la República podrá exponer su parecer en un plazo de treinta días.

Es decir, dicha cuestión constituye una excepción a los requisitos establecidos en el artículo 194, pues prevé la posibilidad de la modificación de la jurisprudencia sin la necesidad de las cinco ejecutorias.

Ahora bien, al ser la jurisprudencia una fuente formal del derecho obligatoria para ciertas autoridades y a la cual los particulares deben atenerse, es incuestionable que debe ser dada a conocer con claridad y precisión tanto a jueces y tribunales como al público en general, es por ello que el artículo 197-B de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

Artículo 197-B. Las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que con ello se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, además de la publicación prevista por el artículo 195 de esta ley. Igualmente se publicarán las ejecutorias que la Corte funcionando en Pleno, las Salas o los citados Tribunales, acuerden expresamente.³⁰

²⁹ Cfr. Ibid.

³⁰ L. A., p. 65.

Por su parte, el artículo 195 establece disposiciones relativas a la redacción del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales, de su ordenación y catalogación, así como su publicación en el Semanario Judicial de la Federación, señalando lo siguiente:

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 a las 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.

En relación con lo anterior, resulta conveniente citar la siguiente tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia:

JURISPRUDENCIA. LA OBLIGATORIEDAD CONSTITUCIONAL DE LA SUSTENTADA POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EXIGE DE LOS JUZGADORES ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO PERMANENTES DE LOS MEDIOS INFORMATIVOS QUE LA DIFUNDEN. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece

en el párrafo octavo de su artículo 94, la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación y remite a la ley la determinación de los términos de dicha obligatoriedad, lo que se regula en el capítulo único, del título cuarto, del libro primero, artículos 192 a 197-B. En el referido artículo 192 se establece la obligatoriedad de las jurisprudencias para todos los órganos jurisdiccionales de la República conforme al orden lógico descendente que se da entre el Pleno y las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito, facultados para establecerla y los restantes órganos que imparten justicia. De acuerdo con ello, es indiscutible que los Jueces de Distrito tienen el deber de cumplir con las jurisprudencias sustentadas por los órganos mencionados y si no lo hacen incurren en responsabilidad cuando, lógicamente, existen elementos suficientes para tener por demostrado que tuvieron conocimiento de ellas. Al respecto es indispensable, por una parte, que los órganos que establecen jurisprudencia, cumplan celosamente con lo dispuesto por el artículo 195 del ordenamiento citado en cuanto a la aprobación del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales, así como de su remisión a la dirección responsable de la publicación del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y a los órganos Jurisdiccionales que no intervinieron en su integración. Además, deberá hacerse la publicación oportuna de ese órgano informativo y las partes en los juicios de amparo deberán invocar específicamente las jurisprudencias que consideren aplicables. Lo anterior debe complementarse por todos los miembros de los órganos obligados a cumplir con la jurisprudencia, por un lado, con el especial cuidado en el análisis de los documentos aportados por las partes para determinar si pretenden que se aplique al caso alguna tesis jurisprudencial y por otro, estableciendo con sus colaboradores profesionales un sistema riguroso de consulta, análisis y seguimiento del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como de los oficios que al efecto se les remitan, a fin de estar oportunamente informados de las tesis jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación que deben cumplir.

Incidente de inejecución 45/2000. Armando Herrera Corona. 7 de julio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Roberto Javier Sánchez Rosas.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Agosto de 2000 Tesis: 2a. CV/2000 Página: 364 Materia: Constitucional, Común Tesis aislada.

3.2.1.2 Jurisprudencia de las Salas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra integrada por dos Salas, las cuales, de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo, pueden sentar jurisprudencia.

Para la formación de la jurisprudencia de las Salas, es necesario que la uniformidad del sentido interpretativo y considerativo en la resolución de los amparos concretos de que conocen, sea establecida en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros.³¹

Ahora bien, al igual que el Pleno, las Salas de la Corte pueden establecer jurisprudencia por contradicción, ello en aquellos casos en que los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, según lo dispone la fracción XIII del artículo 107 constitucional.

En relación con lo anterior, el artículo 197 -A de la Ley de Amparo señala lo siguiente:

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 cuál 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

³¹ Cfr. I. BURGOA, op. cit., p. 825.

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 195.³²

Así, aunque en la Ley de Amparo no se especifica si corresponde al Pleno o a las Salas resolver tal contradicción, en la fracción XIII del artículo 107 constitucional sí se otorga tal facultad a las Salas de la Corte.

En relación con lo anterior, resulta conveniente citar la siguiente resolución, dictada precisamente con motivo de tesis contradictorias:

JURISPRUDENCIA. LA CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN DE TESIS. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución General de la República y 195 bis (actualmente 197-A) de la Ley de Amparo, la denuncia de contradicción de tesis tiene por objeto establecer el criterio que debe prevalecer y fijar la jurisprudencia. En consecuencia, **las resoluciones que pronuncien las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las denuncias de contradicción de tesis, constituyen jurisprudencia**, aunque las tesis denunciadas no tengan ese carácter.

Contradicción de tesis 24/83.- Tribunales Colegiados Primero y Segundo, del Primer Circuito, en Materia Civil.- 8 de julio de 1985.- 5 votos.- Ponente: Jorge Olivera Toro.

Volúmenes 199-204, Cuarta Parte, Pág. 21.

De este modo, las contradicciones correspondientes pueden ser denunciadas por los ministros de la Suprema Corte de Justicia, por el Procurador General de la República, los Tribunales Colegiados de Circuito con los magistrados que los integran o por las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas. Y al igual que lo que sucede tratándose del Pleno, la resolución que se dicte no puede afectar las situaciones jurídicas concretas que se

³² L. A., pp. 64 y 65.

deriven de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

Es importante mencionar que la tesis que la Sala correspondiente de la Suprema Corte declare prevaleciente sobre la contraria, asume el carácter de jurisprudencia obligatoria, según lo establece la fracción XIII del artículo 107 constitucional, así como el último párrafo del 192 de la Ley de Amparo.

Por otra parte, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia funcionando en Salas, es obligatoria 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.

Asimismo, dicha jurisprudencia se interrumpe y deja de tener obligatoriedad, en aquellos casos en que se pronuncie alguna sentencia en contrario aprobada por cuatro ministros. Resulta importante recordar que la sentencia interruptora no adquiere carácter jurisprudencial, sino que únicamente equivale a un simple precedente para elaborar una nueva Jurisprudencia.

Ahora bien, tratándose de la modificación de una tesis jurisprudencial dictada por alguna de las Salas de la Suprema Corte, se requiere que se hayan pronunciado cinco ejecutorias en que se contengan los puntos reformativos, no interrumpidas por otra en contrario y que sean aprobadas por cuatro ministros.

3.2.2 Tribunales Colegiados de Circuito

Como ya lo habíamos mencionado, el Poder Judicial de la Federación se ejerce, entre otros órganos, por los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación, se componen de tres magistrados, de un secretario, de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto, mismos que son competentes para conocer de los asuntos señalados en el artículo 37 de la misma ley.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 193 de la Ley de Amparo los Tribunales Colegiados de Circuito pueden sentar jurisprudencia, la cual se forma mediante cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran.

Sin embargo, es necesario comentar que la función jurisprudencial de dichos tribunales es reducida en relación con la Suprema Corte de Justicia puesto que los mismos no tienen facultad para establecer jurisprudencia sobre interpretación de la Constitución, leyes federales y locales y sus reglamentos y tratados internacionales, toda vez que carecen de competencia para examinar su inconstitucionalidad, cuestión que corresponde a la Suprema Corte; es decir, aunque los Tribunales Colegiados de Circuito, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales dentro del amparo directo deban interpretar y aplicar la Constitución, las leyes federales y locales o los tratados Internacionales, las ejecutorias que al respecto pronuncien no pueden constituir jurisprudencia, puesto que la interpretación y aplicación de los referidos ordenamientos no son atribuciones exclusivas de dichos Tribunales, toda vez que la Suprema Corte también las tiene en los casos que configuran su competencia.³³

En relación con lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido lo siguiente:

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LAS CONSIDERACIONES SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES QUE EFECTÚAN EN LOS JUICIOS DE

³³ Cfr. I. BORGEOA, op. cit., p. 830.

AMPARO DIRECTO, NO SON APTAS PARA INTEGRAR JURISPRUDENCIA, RESULTA ÚTIL LA PUBLICACIÓN DE LOS CRITERIOS. De la interpretación relacionada de los artículos 94 y 107, fracciones V y XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 158, 166, fracción IV, 193 Y 197 -A, de la Ley de Amparo, se desprende que las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo directo en los que se formulen consideraciones sobre la inconstitucionalidad de alguna ley, tratado o reglamento, tienen efectos limitados que sólo se traducen, de ser concesorias de la protección de la Justicia Federal, en dejar insubsistente la resolución reclamada, sin hacer pronunciamiento en los resolutivos sobre los preceptos aplicados, pero estas peculiaridades no bastan para advertir que los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer de los juicios de amparo directo y pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad De leyes, en realidad, emiten tesis, las que no son sino el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, por sus características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos, criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto esta naturaleza le adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos iniciales enunciados. Sin embargo, **tales tesis no integran jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad, en principio, porque la jurisprudencia sólo puede ser emitida por el tribunal legalmente encargado de resolver en última instancia sobre la temática relativa, esto es, por los órganos terminales del Poder Judicial de la Federación, ya sea por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, las Salas de la misma o los Tribunales Colegiados de Circuito; éstos, sólo en cuanto a tópicos de legalidad pero no cuando en amparo directo efectúan consideraciones sobre constitucionalidad de leyes, porque de estos asuntos incumbe conocer en última instancia a esta Suprema Corte de Justicia.** Sin embargo, no obstante que **las tesis que los Tribunales Colegiados de Circuito emiten en los juicios de amparo directo, respecto de la constitucionalidad de normas generales, no son susceptibles de integrar jurisprudencia,** es aconsejable y pertinente, en términos de lo establecido por el artículo 195 de la Ley de Amparo, que esas tesis sean redactadas de manera sintética, controladas y difundidas a través de los medios previstos en la ley, aunque señalándose que no resultan obligatorias ni aptas para integrar jurisprudencia, pues la satisfacción de la seguridad jurídica garantiza al gobernado el conocimiento de los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales, a efecto de que prevengan su posible aplicación, ya sea en favor o en contra de sus pretensiones

jurídicas y, en esta tesitura, por más que los criterios exteriorizados por los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo directo sobre constitucionalidad de leyes no sean aptos para integrar jurisprudencia por reiteración, lo cierto es que es factible su aplicación por el mismo órgano emisor o por otro; por ello, es útil que sean conocidos por los gobernados para que puedan solicitar u objetar su aplicación y ante la eventual discrepancia con otro criterio, sea posible denunciar la contradicción de tesis y, desde luego, resolverla.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Septiembre de 1998 Tesis: P. LXI/98 Página: 56 Materia: Común Tesis aislada.

CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE A PESAR DE QUE LOS CRITERIOS DIVERGENTES HAYAN SIDO SUSTENTADOS EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO RESPECTO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. A pesar de que **las tesis que los Tribunales Colegiados de Circuito emiten respecto de la constitucionalidad de leyes examinadas en los juicios de amparo directo, constituyen tesis que no son aptas para integrar jurisprudencia**, ante la existencia de una divergencia de criterios, no sólo es procedente sino recomendable la denuncia de contradicción de tesis ante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que ésta se ocupe de resolver la discrepancia y restaurar la seguridad jurídica motivada por la existencia de criterios jurídicos diversos sobre un mismo punto de derecho, cuya obtención es uno de los propósitos fundamentales de la instauración del sistema de contradicción de tesis.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Septiembre de 1998 Tesis: P. LXI/98 Página: 55 Materia: Común Tesis aislada.

En otras palabras, la tácita exclusividad competencial a que se refiere el artículo 193 de la Ley de Amparo, se encuentra constituida por los casos en que únicamente, los Tribunales Colegiados de Circuito tienen incumbencia para conocer de determinado tipo de juicios de amparo, en los cuales la Corte no tenga injerencia. Es decir, la competencia exclusiva de los Tribunales Colegiados se compone por todos aquellos casos en que la Corte nunca puede conocer.³⁴

En opinión del jurista De Silva y Nava, citado por Ignacio Burgoa, la

³⁴ Cfr. Ibid.

Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito tiene su razón de ser, no para contradecir a la de la Corte, sino que precisamente busca que en las materias de las cuales ya no conocen las Salas o el Pleno de la Suprema Corte y respecto de las cuales ya no podrán sentar jurisprudencia porque ya no llegará a su conocimiento determinado tipo de asuntos, puedan los Tribunales Colegiados de Circuito, establecer jurisprudencia; señalando que hay casos en que el mismo problema jurídico puede plantearse indistintamente ante un Tribunal Colegiado o ante la Suprema Corte de Justicia, lo cual quiere decir que dicho asunto no es de la competencia exclusiva de los Colegiados, situación que únicamente acontece cuando el problema jurídico en ningún momento puede ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citando como ejemplo los casos en que se plantean problemas relativos al trámite de los incidentes de suspensión en amparo indirecto, porque la revisión en materia de suspensión es exclusiva de los Tribunales Colegiados.³⁵

Ahora bien, la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito también es susceptible de interrumpirse y modificarse, operando la interrupción en aquellos casos en que se pronuncie ejecutoria en contrario aprobada por unanimidad de votos de los magistrados que componen el Tribunal, debiendo expresarse en tal ejecutoria las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa, en cuyo caso, la jurisprudencia que se interrumpe deja de tener carácter obligatorio.

En cuanto a la modificación de la jurisprudencia, el Tribunal Colegiado de Circuito debe observar las mismas reglas establecidas para su formación, en cuyo caso la nueva tesis sustituye a la modificada.

³⁵ Cfr. DE SILVA Y NAVA, Curso de Actualización de Amparo. Estudio: "La Jurisprudencia", pp. 115 y 116, citado por I. BURGOA, op., cit., p. 831.

CAPÍTULO IV
PROPUESTA DE REFORMAS
RESPECTO A LA
OBLIGATORIEDAD DE LA
JURISPRUDENCIA PARA LAS
AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMAS RESPECTO A LA OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

4.1 LA OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

La jurisprudencia únicamente vincula a órganos jurisdiccionales, situación que deriva, tal como lo hemos observado, no de la Constitución, sino de la Ley de Amparo, o en su caso, del Código Fiscal de la Federación, tratándose de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Así, nuestra propuesta se plantea en dos enfoques, además de la reforma integral, tanto constitucional como legal que asimismo consideramos necesaria en materia de jurisprudencia; el referido a la Ley de Amparo, tratándose de la jurisprudencia general y; el específico aplicable al Código Fiscal de la Federación, en el caso de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

4.1.1 Reformas en la Ley de Amparo

4.1.1.1 Reforma al artículo 192

De conformidad con las observaciones que hemos realizado respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia, estimamos conveniente proponer la adición en el primer párrafo del artículo en comento, de las autoridades administrativas entre

los órganos obligados a acatar la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, cuyo texto sería el siguiente:

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 decrete 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, los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales, **y las autoridades administrativas, locales o federales.**

Como se observa, esta modificación obligaría a todas las autoridades administrativas a fundamentar sus resoluciones de conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, lo que desde nuestro punto de vista, contribuiría a fortalecer el Derecho, dejando así de entenderse de la manera fraccionada que el actual sistema ocasiona.

4.1.1.2 Reforma al artículo 193

El artículo 193 de la Ley de Amparo, en su primer párrafo, señala los órganos obligados a acatar la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, entre los cuales consideramos que se deben incluir las autoridades administrativas, por lo que proponemos que el texto del mencionado artículo quede de la siguiente manera:

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, los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales, **y las autoridades administrativas, locales o federales.**

Sin embargo, es de mencionarse que en virtud de las razones expresadas al

tratar la obligatoriedad para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo de acatar la jurisprudencia dictada por los Tribunales Colegiados, consideramos que deben efectuarse los ajustes legales respectivos, a fin de que en los casos en que exista contradicción entre los criterios sustentados por los diversos Tribunales Colegiados, el Tribunal Fiscal se aparte de dichos criterios hasta en tanto la contradicción no sea resuelta.

De tal manera proponemos que se adicione al texto del artículo 197-A de la Ley de Amparo, una frase que señale la interrupción de la Jurisprudencia dictada por los Tribunales Colegiados de Circuito, en caso de tesis contradictorias, hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia no haya decidido que tesis debe prevalecer.

Consideramos que con las reformas propuestas, la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito será obligatoria para las autoridades administrativas, pero por otro lado, éstas y también el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo se encontrarán facultados para apartarse de la misma, en caso de contradicción de tesis, lo que otorgaría al Tribunal Fiscal una mayor autonomía, y a su vez otorgaría mayor seguridad y estabilidad jurídica a las partes dentro de un juicio de nulidad.

4.1.2 Reforma al artículo 263 del Código Fiscal de la Federación

Nuestra segunda propuesta corresponde al enfoque específico que se daría a la obligatoriedad para las autoridades administrativas de acatar la jurisprudencia, tratándose de la sustentada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, como órgano especializado en las materias Administrativo y fiscal.

Según lo hemos señalado, la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativo, también tiene que ser aplicada por las autoridades administrativas. Así, proponemos se adicione un párrafo al artículo 263 del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 263. Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Asimismo se encuentran obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, las autoridades administrativas cuyas resoluciones definitivas sean materia de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del mismo.

En este caso, consideramos necesario hacer tal distinción y remitimos al contenido del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, toda vez que la jurisprudencia dictada por el mismo no puede obligar a las autoridades administrativas cuyas resoluciones no son materia de la competencia del Tribunal.

Sin embargo, con dicha propuesta sí se obligaría a las autoridades fiscales federales, a los organismos fiscales autónomos y a otras autoridades administrativas, por ejemplo, en materia de pensiones civiles y militares, contratos de obras públicas y responsabilidades de los servidores públicos; a acatar la jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

4.2 PROPUESTA DE REINCORPORACIÓN DEL RECURSO DE QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE.

Hemos señalado la importancia y trascendencia que a nuestro juicio representa la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, así como la necesidad de que la misma se tome obligatoria no sólo para las Salas del propio Tribunal, sino también para las autoridades administrativas; sin

embargo, consideramos necesario, a fin de realizar un estudio completo sobre la obligatoriedad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, proponer la reincorporación en la legislación vigente, del Recurso de Queja anteriormente regulado en el Código Fiscal de la Federación.

La Queja constituía un recurso procesal a través del cual, las partes dentro de un juicio de nulidad podían impugnar ante el Tribunal en Pleno, actualmente Sala Superior, las resoluciones de las Salas violatorias de la jurisprudencia del Tribunal.

Dicho recurso fue regulado en un principio por la Ley de Justicia Fiscal y posteriormente por el Código Fiscal de la Federación que rigió hasta el 31 de marzo de 1967, teniendo por objeto exclusivo, el control jurisdiccional de la observancia de la jurisprudencia establecida por el mismo Pleno; y como resultado posible, la revocación de la sentencia recurrida que hubiese incurrido en violación de dicha jurisprudencia.¹

Más tarde, el Recurso de Queja quedó regido por los artículos 237 a 239 del Código Fiscal de la Federación de 31 de diciembre de 1966, vigente a partir del 10 de abril de 1967, en los siguientes términos:

Artículo 237.- Contra resoluciones de las salas, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante el Tribunal en pleno dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva.

Artículo 238. Al escrito en el que se interponga el recurso de queja se acompañarán las copias necesarias para el traslado. Dicho escrito se dirigirá al Presidente del Tribunal, quien estará facultado para desechar los notoriamente improcedentes. En el auto en que se admite el recurso se designará magistrado ponente y se correrá traslado a la parte contraria por el término de cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aun cuando no se haya desahogado el traslado

¹ DIAZ VEGA SILVIA EUGENIA, "Evolución de la Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo en sus Cuarenta y Cinco Años de Vida Jurídica", en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo--Cuarenta y cinco Años op- cit., p. 632

y se turnará al magistrado que se hubiere designado como ponente para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente de juicio.

Artículo 239. El Tribunal en pleno revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de que considere que debe subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

Ahora bien, en virtud de las reformas al Código Fiscal de la Federación y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, en vigor partir del 1° de agosto de 1978, se conservó esencialmente el contenido del Código anterior, siendo la reforma más relevante, desde nuestro punto de vista, el que sería la Sala Superior la competente para conocer de la Queja.

Así pues, los requisitos esenciales para la procedencia del Recurso de referencia eran, la existencia de un criterio jurisprudencial previamente sentado por el Tribunal, y que el mismo hubiese sido violado por una resolución de alguna de las Salas Regionales.

Asimismo observamos que cualquiera de las partes que intervienen en el juicio de nulidad, podía interponer el Recurso de Queja.

Es de señalarse que el mismo se limitaba a determinar, primero, si el criterio que se alegaba violado por las Salas Regionales constituía Jurisprudencia, y segundo, si siéndolo, había sido realmente violado por ellas. Así lo sostuvo el propio Tribunal a través de la resolución plenaria de fecha 16 de noviembre de 1966:

En el recurso de queja a que se contrae el artículo 156 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Pleno debe limitarse a resolver si la Sala respectiva ha violado o no la jurisprudencia sustentada con anterioridad, en vista de que sus funciones no son las de un Tribunal de apelación que tenga por objeto una revisión general de lo actuado por la Sala, ni para

estudiar el negocio en su integridad, pues la misma ley restringe el recurso de queja al examen de violación de jurisprudencia.²

En cuanto a su resolución, se señalaba que si el Recurso de Queja era procedente y fundado, la Sala Superior revocaría la resolución recurrida, a menos que considerara que debía subsistir por otros motivos legales o porque resolviera modificar su jurisprudencia.

En relación con lo anterior, la Magistrada Silvia Eugenia Díaz Vega,³ considera que la Sala Superior tenía las siguientes posibilidades:

1. Si efectivamente la sentencia recurrida había violado la jurisprudencia y no se encontraban razones para variarla, se declaraba fundada la queja, y se revocaba la resolución, ordenando que se devolvieran los autos a la Sala para que ésta dictara una nueva en la que acatar la jurisprudencia que había violado. Al respecto la Sala Superior del tribunal sostuvo el siguiente criterio:

QUEJA POR VIOLACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA. SI EL RECURSO ES FUNDADO DEBE DEVOLVERSE EL EXPEDIENTE A LA SALA PARA QUE RESUELVA LO QUE EN DERECHO PROCEDA. Cuando se interpone recurso de queja en contra de la sentencia de una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo y éste se considera fundado, es procedente devolver el expediente a la Sala de su procedencia para que resuelva el concepto de anulación relativo, conforme a la tesis de la jurisprudencia violada y, en su caso, estudie y resuelva los conceptos de anulación no estudiados ni resueltos en la sentencia materia de la queja, pues no es dable a la Sala Superior sustituirse dentro de este recurso a la Sala Regional para estudiar en su lugar dichos conceptos de anulación.

Revisión No: 1566/79. Resuelta en sesión de 21 de octubre de 1980, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente José Antonio Quintero.-Becerra.

2. Cuando la Sala Superior decidía cambiar su jurisprudencia, no obstante que el recurso de queja hubiere resultado fundado por la violación de la invocada; en dicho caso declaraba que

² RTFJFA., Año 1966, T. I. P. 91.

³ Cfr., op., cit., pp. 638, 639.

subsistía la resolución recurrida y fijaba nueva jurisprudencia.

3. Si la Sala a quo no había violado la jurisprudencia previamente establecida, se declaraba fundada la queja.

4. Se dejaba subsistente la resolución recurrida aun cuando siendo contraria a la Jurisprudencia de la Sala Superior, se hubiera dictado en cumplimiento de un fallo definitivo de amparo.

5. Cuando la Sala Superior decidía desechar el Recurso de Queja, por ejemplo, por no haberse presentado dentro del término establecido.

Ahora bien, en virtud de las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988 y en vigor a partir del 15 de enero del mismo año, se suprimió de nuestra legislación el citado Recurso de Queja.

A partir de entonces se estableció un mecanismo a través del cual la Sala Superior sancionará a los Magistrados que hayan incurrido en violación de la jurisprudencia del Tribunal.

Así, el segundo párrafo del artículo 263 del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia.

Sobre el particular, nos adherimos a la opinión del Magistrado Sergio Martínez

Rosaslanda,⁴ en el sentido de que el precepto anteriormente señalado contraviene los objetivos y finalidades que debe observar la jurisprudencia, pues en nada beneficia a la parte afectada con la violación de una jurisprudencia, el que la Sala Superior sancione a los Magistrados que hubieren incurrido en la violación.

En efecto, si se comete una violación a determinada jurisprudencia, representa un mayor valor el que exista un medio a través del cual la parte afectada pueda recurrir la resolución en la cual se cometió la violación, a que se sancione a los Magistrados responsables de la misma.

Por lo anterior, proponemos se derogue el segundo párrafo del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, y en su lugar se reincorpore el recurso de Queja, en los términos del Código Fiscal de la Federación de 967.

⁴ Cfr., "Análisis crítico y sugerencias de reformas legislativas...", pp. 124- 127.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La ley siempre es susceptible de interpretarse, ya sea al momento de cumplida o al momento de aplicada, pues en todo caso, es necesario desentrañar el sentido y alcance que encierra, es necesario adaptada a la realidad humana; es decir, la aplicación o cumplimiento de las leyes un procedimiento que, desde nuestro punto de vista, siempre va acompañado de la interpretación.

SEGUNDA. En ese sentido, al ser la jurisprudencia una forma obligatoria de interpretación e integración de la ley realizada por ciertos tribunales, respecto un punto de Derecho determinado sometido a su conocimiento, complementa y enriquece nuestro sistema jurídico, pues cumple con la finalidad de adaptar las normas legales a la realidad concreta.

TERCERA. No obstante esa importante función, de conformidad con nuestras leyes vigentes, la jurisprudencia únicamente es obligatoria para los órganos jurisdiccionales inferiores a aquél que la constituye; siendo los órganos facultados para dictar jurisprudencia en materias Administrativo y fiscal federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, los Tribunales Colegiados de Circuito, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, a través del Pleno o de cualquiera de sus Secciones.

CUARTA. A nuestro juicio, el actual sistema de obligatoriedad de la jurisprudencia imperante en México, constituye una grave falla dentro del ordenamiento jurídico pues implica que las autoridades administrativas puedan cometer una violación constitucional al aplicar una ley que ha sido declarada constitucional o que puedan dar a los preceptos en que fundan su resolución, una interpretación contraria a la que los tribunales han establecido, situación a su vez ocasiona un retardo en la impartición de Justicia, gastos, riesgos e injusticias para los particulares; así como aumento en la carga de trabajo de los Tribunales.

QUINTA De acuerdo a su naturaleza, la jurisprudencia tiende a evolucionar constantemente, por lo cual, aun cuando pudiera tener aspectos generales, debe conservar tal característica. Sin embargo, en busca de la seguridad jurídica, y a fin de evitar graves perjuicios tanto al estado como a los propios particulares, resulta conveniente que se legisle sobre tal punto, siendo necesaria una disposición que evite la retroactividad de la jurisprudencia.

SEXTA. Asimismo, resulta necesaria la existencia de algún medio de defensa previsto en las leyes de la materia, por virtud del cual los particulares en hacer valer el desacato de la jurisprudencia firme por parte de las autoridades administrativas.

SÉPTIMA La experiencia positiva de otros sistemas jurídicos, en donde la jurisprudencia resulta obligatoria también para las autoridades administrativas, permite reafirmar la conveniencia de nuestra propuesta.

OCTAVA Si bien la obligatoriedad de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, le resta autonomía a este, ello no es óbice para que éste conserve la facultad de dictar jurisprudencia en las materias de su competencia, pues al ser un órgano al descentralizado en materia administrativa y fiscal, sus criterios contribuyen a la perfecta aplicación de dichas normas, llegando incluso a impulsar diversas las legales.

NOVENA. México se encuentra en una etapa de cambios que hace pocos años eran difícilmente imaginables, es un buen momento para adaptar nuestras leyes a nuestras necesidades, aun cuando ello implique romper algún principio que aparentemente parecieran intocables.

BIBLIOGRAFÍA

I. LEGISLACIÓN CONSULTADA:

Código Civil Español, Aranzadi, Madrid, 1999.

Código Fiscal de la Federación, 19ª. edic., Ediciones Delma, México, 2005.

Código Procesal Civil y Comercial Argentino, consulta en Internet, dirección:
<http://www.codigos.com.ar/codigoprocesal.html>

Constitución Española, 23 edic., Colex, Madrid, 1993.

Constitución Nacional Argentina, consulta en Internet, dirección
<http://www.codigos.com.ar/codigoprocesal.html>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2005.

Ley de Amparo, 69ª. edic., Porrúa, México, 2005.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 69ª. edic., Porrúa, México, 2005.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, 19ª. edic., Ediciones Delma, México, 2005.

II. OBRAS CONSULTADAS:

- AFTALIÓN R., Enrique, y VILANOVA, José, *Introducción al Derecho*, 2ª. edic., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, 1177 págs.
- ALBA de, ALCÁNTARA, Maria Luisa, *La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tesis presentada por la autora para licenciarse en Derecho, Universidad Iberoamericana, México, 1989, 229 págs.
- "La Obligatoriedad de la Jurisprudencia", en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, n. 23, México, 1994, págs. 223-232.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1982, 1037 págs.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 1977.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 12a edic., Themis, México, 1997, 538 págs.
- AZUELA GÜITRÓN, Mariano, "El Tribunal Fiscal de la Federación", en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, n. 10, México, julio de 1978.
- BERNARD, Michel, "El Consejo de Estado Francés. Juez Administrativo y Juez Fiscal", trado. Sergio Martínez Rosaslanda, en *Tribunal Fiscal de la Federación -Cincuenta Años al Servicio de México-*, Obra Conmemorativa, t. I, México, 1987, págs. 23-45.

- BETEGÓN, Jerónimo et al., *Lecciones de Teoría del Derecho*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, 390 págs.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, Porrúa, México, Porrúa, 1964, 685 págs.
- BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 34a edic., Porrúa, México, 1998, 1088 págs.
- CADENA ROJO, Jaime, "Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación", en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, t. II, págs. 117-148.
- CARRILLO FLORES, Antonio, "El Proceso Administrativo en la Constitución", en *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, México, 1987.
- "Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", en *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, México, 1987.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y Amparo*, 6a edic., Porrúa, México, 1986, 591 págs.
- DÍAZ VEGA, Silvia Eugenia, "Evolución de la Jurisprudencia en el Tribunal Fiscal de la Federación", en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México -*, Obra Conmemorativa, t. 11, México, 1982, págs. 615-645.
- Diccionario de la Lengua Española*, 19a edic., Real Academia Española, Madrid,

1970, t. XXIX.

_ Diccionario Jurídico Mexicano, 12a edic., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1998.

Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en CARRILLO
" FLORES, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y
Constitucional, UNAM, México, 1987.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 13a edic., Porrúa, México, 1969,
506 págs.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 483 edic., Porrúa,
México, 1996, 444 págs.

GARCÍA PADILLA, Miguel Ángel, "La Competencia del Tribunal Fiscal de la
Federación", En Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX
Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, TFF, México, 1997.

GARCÍA, Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, 143. edic.,
Porrúa, México, 1965, 244 págs.

GARZA de la, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 143 edic.,
Porrúa, México, 1986, 982 págs.

HEDUAN VIRUES, Dolores, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación,
Continental, México, 1961, 325 págs.

HIERRO del, José Luis, Introducción al Derecho, Síntesis, Madrid, 1997, 297 págs.

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, tratado. Roberto F. Vernengo, Universidad

Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1979.

LOMELÍ CERESO, Margarita, "Efectos de la nulidad declarada en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", en Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, t. 11, págs. 537-550.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 123 edic., Porrúa, México, 1996, 354 págs.

-----"El Tribunal Fiscal de la Federación un Somero Examen del Mismo", en Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, t. II, págs. 243-272.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, "Análisis crítico y sugerencias de reformas legislativas sobre las figuras de la sentencia, los recursos contenciosos, la facultad de atracción y la jurisprudencia regulados en el Código Fiscal de la Federación vigente", en Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, diciembre de 1994.

-----"El Contencioso Administrativo", en Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, t. 11, págs. 9-58.

-----"La Competencia Territorial del Tribunal Fiscal de la Federación", en Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la

Federación, Agosto de 1993.

-----"La Negativa Ficta", en Tribunal Fiscal de la Federación - Cincuenta Años al Servicio de México, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1988,t. VI, págs. 55-75.

MENDEZ BERMAN, León, El Tribunal Fiscal de la Federación. Principios Básicos de su Jurisprudencia, v. III, Tribunal Fiscal de la Federación, México,1982.

MIRANDA, Armando, "El Principio Constitucional de Igualdad en Materia Fiscal", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No. 17, 4a Época, Año II, México, Diciembre de 1999, Pág. 587-637.

MODERNE, FRANCK, "La Justicia Administrativa en Francia", en Congreso Internacional de Justicia Administrativa, t. III, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987.

NÁVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 1959.

-----"Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación", en Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, diciembre de 1994.

NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo, t. II, 5a edic" Porrúa, México, 1997.

PÉREZ ROYO, Javier, Temas Clave de la Constitución Española, Tribunal Constitucional y División de Poderes, Tecnos, Madrid, 1988, 106 págs.

QUERALT, Juan Martín et al., Curso de Derecho Financiero y Tributario, 6ª. edic., Tecnos, Madrid, 1995, 737 págs.

RECASENS SICHES, Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, 7a. edic.,
Porrúa, México, 1981,717 págs.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1992.

TORRÉ, Abelardo, Introducción al Derecho, 11a edic., Perrot, Buenos Aires,
1997.

VELASCO RITA, et al., "La formación de la jurisprudencia y la problemática en su
aplicación", en Tribunal Fiscal de la Federación, VIII Reunión Nacional de
Magistrados, Tribunal Fiscal de la Federación, Veracruz, agosto de 1999.

VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, 8a edic., Porrúa,
México, 1988,486 págs.

III. OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

Consulta en Internet, dirección:

<http://www.jurisweb.com/legislación/procesal/LUCA.htm>

Consulta en Internet, dirección: <http://www.justiniano.com. Códigos juridicos/codigos argentina.htm>

CROM Justicia Fiscal y Administrativo Siglo XX, 1ª. Del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

ANEXO 1

En virtud del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, y que entró en vigor a partir del 1° de enero de 2001, algunos puntos estudiados en el presente trabajo fueron reformados, y si bien ninguno de ellos implica alguna alteración sustantiva en el mismo, considero necesario referir brevemente los más relevantes:

1. Se reforma la denominación del Tribunal Federal Fiscal y Administrativo por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

2. Se reforman los artículos 259, 260, 261 Y 262 del Código Fiscal de la Federación, referentes todos a la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para señalar medularmente lo siguiente:

- Que las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicadas en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, es decir, se reduce tal aprobación de ocho a siete magistrados.
- Se prevé el caso de constitución de jurisprudencia por contradicción, la cual se constituye en las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

3. Se especifica que en tal caso, la resolución que pronuncie el Pleno, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los

juicios correspondientes.

Se amplía la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, confirmándose así lo que ya veníamos comentando acerca de la tendencia de convertir al Tribunal en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. Así, se establece que conocerá también de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento Administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y ya no sólo de las resoluciones que decidan el recurso Administrativo de revisión que prevé la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como era hasta antes de la reforma.

Es precisamente esta ampliación de competencia lo que finalmente da lugar al cambio de nombre del Tribunal.

4. Se modifican las regiones del territorio nacional que se tenían establecidas para las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, para dividirse ahora en las regiones con los límites que determine la Sala Superior mediante acuerdos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y en atención a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia. Así, se agrega que cada una de las regiones contará con el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, circunscripción territorial y lo relativo a la distribución de expedientes y fecha de inicio de funciones.

ANEXO 2

EJEMPLOS PARA COMPRENDER LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA FISCAL:

- Disposiciones fiscales son: objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, Es decir son las aportaciones para el gasto del estados, en caso de que no se hubiesen sido cubierto o garantizado seda el inicio de los créditos fiscales que determinan las autoridades correspondientes. Son de aplicación estricta.

Son las que marca el código fiscal el sujeto (personas físicas y morales), objeto (artículo. 16 Ley del Impuesto Sobre la Renta, LISR), base, tasa o tarifa (artículo 163 LISR).

1. Ejemplo ganancia derivada de la transmisión de propiedad de bienes por pagos en especie, en este caso, para determinar la ganancia, se considerará como ingreso el valor que conforme al avalúo practicado por persona autorizada para la autoridad fiscal, tenga el bien de que se trata por pago en especie pudiendo desminuir dicho ingreso las deducciones que para el caso de enajenación permita la ley (es de sentido estricto). Los que contiene el Art. 29 frac. II LISR (es derecho federal), mercancías, materias primas, productos terminados o semiterminados es del derecho federal.
2. Ejemplo en sentido estricto -de los bienes susceptibles de embargo los que se contienen en el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación CFF. Derecho federal -también se toman en cuenta los contenidos en las siguientes leyes Código Civil, Ley del Seguro Social, Ley del Instituto del

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley General de Sociedades Mercantiles entre otras.

- Principalmente las resoluciones administrativas consisten en actos de autoridades fiscales federal definitivos serán notificados de cualquier tipo de resolución:

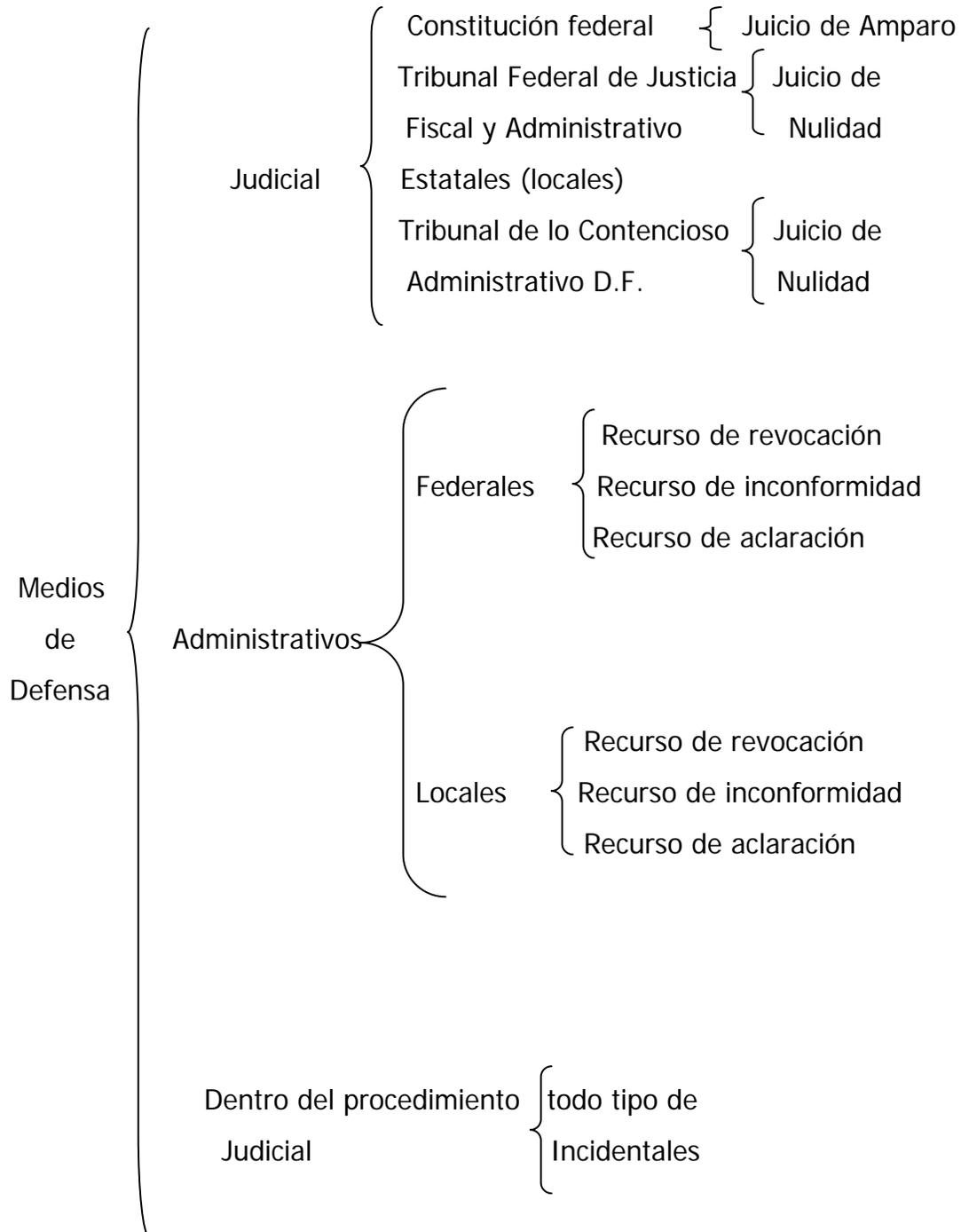
ya sean los que marcan los Art. 117 y 118 el CFF	}	cualquier crédito cualquier accesorio o la contribución cuando niegan la devolución de las contribuciones lo relacionado con comercio exterior
---	---	---

1. Ejemplo contribución omitida un persona física no declara **6 millones** de ganancias entonces la autoridad se da cuenta y le impone las siguiente sanción:

Recargos	100 mil
Actualización	200 mil
Gastos de ejecución	60 mil
Indemnización	360 mil
Multa	6 millones
Resultado	12,620,000

El Art. 144 del Código Fiscal de la Federación regula la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución PAE (cobros coactivos), después de 45 días hábiles de que se notifico al contribuyente una resolución que a quedado firme y que determina un crédito ya se a por una contribución omitida. Este se

suspende cuando se interpone un medio de defensa o cuando se paga el crédito o se garantiza el interés fiscal.



Según el Art. 121 del Código Fiscal de la Federación la autoridad competente para conocer del recurso debe ser la autoridad que lo emitió y son las administraciones locales, metropolitanas y federales jurídicas de ingreso.

El que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo es el juicio de nulidad a manera federal.

2. Ejemplo de la problemática actual en los Tribunales Fiscales en la jurisprudencia:

Con respecto a la jurisprudencia establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito, cabe mencionar que con anterioridad a las reformas a la Ley de Amparo, en vigor a partir del 15 de enero de 1988, la misma no era obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, toda vez que el artículo 193 bis, hoy derogado, de la Ley de Amparo, disponía que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito sólo era obligatoria para los Tribunales Administrativos, en aquellos asuntos materia de su competencia exclusiva, no así cuando se tratara de cuestiones fiscales y Administrativos de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, de las cuales podían conocer concurrentemente la Suprema Corte o dichos Tribunales.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, sostuvo la tesis de jurisprudencia número 100, misma que señala lo siguiente:

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS.- NO SON OBLIGATORIAS PARA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO.-

Las tesis publicadas como jurisprudencia por los Tribunales Colegiados en materia administrativa no son obligatorias para este Tribunal, conforme al artículo 193 bis de la Ley de Amparo, pues según este precepto, tiene carácter obligatorio, la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva, supuesto que no se realizó en el caso, porque los citados Tribunales no tienen competencia exclusiva para conocer de los amparos promovidos en contra de las sentencias dictadas por Tribunales Federales

Administrativos, ya que también es competente, en relación con dichos juicios, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(Tesis No. 100) (Texto aprobado en sesión de septiembre 4 de 1981)

RTFJFA Segunda Época. Año IV. No. 21. Septiembre 1981. p. 305

Sin embargo, dicha jurisprudencia se dejó de aplicar por Acuerdo número G/11/88, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo correspondiente a la Tercera Época, Año 1, No. 1, de enero de 1988, p. 48, que en concordancia con lo que hemos señalado expresa:

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.- Inaplicabilidad de la Jurisprudencia No. 100.- Conforme a lo ordenado por el artículo 193 de la Ley de Amparo, a partir del día 15 de enero en curso, la Jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito será obligatoria para las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, por lo que al darse esta situación dejará de ser aplicable la jurisprudencia número 100 de esta Sala Superior, cuyo rubro es "TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.- NO SON OBLIGATORIAS PARA EL TRIBUNAL FISCAL".

Así como este tipo de problemas se suscitan por la falta de formas de comunicación a los criterios de aplicación de las jurisprudencia en otros tribunales fiscales.

➤ Ejemplo en cuanto a la aclaración de la negativa ficta en la materia fiscal.

Todos los ciudadanos pueden realizar los actos jurídicos de pedir, pueden promocionar o consultar (Art. 8 Const., 18 y 34 CFF) y en este puede recaer resoluciones administrativas, estas resoluciones pueden negar o conceder en el mejor de los casos, autorizar a un particular dándole o limitando facilidades fiscales, pero la autoridad puede dejar de contestar dejando en completo estado de indefensión al particular, pero para obligar a la autoridad a contestar se interpone el recurso de revocación o juicio de nulidad.

La negativa ficta se entiende que si transcurrido el término de 3 meses la autoridad no emite resolución administrativas por escrito, se tendrá por contestada negativamente (se encuentra regulada en el Art. 37 del CFF).

También existen otros tipos como son el silencio administrativo y la afirmativa ficta. El primero se trata – es la abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley y tiene como nota característica la ambigüedad, no sabiendo si tiene como resultado la afirmativa o negativa ficta (Art. 131 CFF)-. La segunda –igualmente se transcurrido el término establecido por la ley sin haber resolución o acuerdo administrativo se decretaría por contestada de manera afirmativa de pendiendo la situación jurídica o supuesto jurídico, solo se da en cuestiones administrativas este ultimo-.