



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

CLAVE: 879309



**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

GERARDO GALVAN PARAMO.

Asesor: Lic. Roberto José Navarro González.

Celaya, Gto.

Mayo 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.

RECONOCIMIENTO

Gracias... lo único que acierto a decir es gracias por todo el apoyo que me han brindado en el transcurso de mi vida, por toda la ayuda recibida, ya que han hecho más ligero mi camino, por las palabras de aliento escuchadas en los momentos más difíciles, por todas las cosas... Por la vida misma y ahora que hago realidad uno de mis más grandes anhelos quiero agradecerles todo el amor, paciencia y comprensión para conmigo, por todo y mucho más... Gracias.

Deseo dejar constancia y reconocer el valor indudable que me prestó Dios, al darme mi Familia (Elizabeth y Gerardo, mis padres; Ricardo y Carolina, mis hermanos; Isabel y Teresa mis Abuelitas; al igual que Jesús Páramo y Jesús Galván mis Abuelitos, Conchita mi Bisabuelita y Fer García Galván mi primo, que Dios los tiene a su lado; a mis Tíos: Irasema, Elías, Víctor Hugo, Silvie, Gustavo, Susi, Lula, Daniel, Roy y Lety; a mis Primos: Iris, Roberto C., Elias, Dani, Jessie, Adrián M., Frida, Adrián Páramo, Uri, Edel, Sarita, Letita, Clarita, Luz Adriana, Rebe; Emilio y Jorgito mis sobrinos y ahijados;), con su tiempo y aliento a quienes dedico la presente obra.

Agradezco los conocimientos que me brindo la Universidad Lasallista Benavente, a través de mis inigualables Maestros, quiero agradecerles a todos y cada uno de ustedes el tiempo y la dedicación que se tomaron, pero más que nada que me dieron las armas para comenzar a partir de hoy con la profesión de Licenciado en Derecho.

Asimismo, agradezco el apoyo incondicional de mis amigos Jaza, Paola, Willy, Iliana, Manuel Barrera, David, Mauricio Yanome, Manuel B. Cervantes, Eugenia Chacón, Diego, Mauri, Anibal, Gus, Neto, Polo, Andrés y Efrén.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.

ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO.....	1
1.1. Concepto de Estado.....	1
1.2. Características del Estado.....	2
1.2.1. Bien Público.....	4
1.2.2. La Autoridad o Poder Público.....	6
1.2.3. Orden Jurídico.....	7
1.3. La Constitución como base del Estado.....	9
A) Supremacía Constitucional.....	10
1.3.1. Parte Dogmática.....	12
1.3.2. Parte Orgánica.....	13
1.3.2.1. De la División de Poderes.....	14
A) Principales Funciones del Poder Legislativo Federal.....	16
B) Principales Funciones del Poder Ejecutivo Federal.....	18
C) Principales Funciones del Poder Judicial Federal.....	20

CAPITULO II

LAS FUENTES DEL DERECHO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.....	22
2.1. Fuentes del Derecho.....	22
2.1.1. Fuentes Históricas.....	25
2.1.2. Fuentes Materiales o Reales.....	26
2.1.3. Fuentes Formales.....	27
2.2. La Ley.....	29
A) Proceso Legislativo.....	30
2.3. La Doctrina.....	34
2.4. La Costumbre.....	36
2.5. La Jurisprudencia.....	37

CAPITULO III

LA JURISPRUDENCIA EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.....	38
3.1. La Interpretación de la Ley.....	38
3.2. Concepto de Jurisprudencia.....	42
3.3. Los Sistemas Legales de la Jurisprudencia Obligatoria en México.....	45
3.3.1. La Jurisprudencia por Reiteración.....	45
3.3.2. La Jurisprudencia por Unificación de Criterios.....	50
3.4. Obligatoriedad.....	57
3.5. Aplicabilidad.....	67
3.6. Interrupción y Modificación.....	73

CAPITULO IV	
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	80
4.1.La Justicia Administrativa.....	80
4.1.1.Control Jurisdiccional.....	82
4.1.2.Concepto y Naturaleza Jurídica del termino Control Jurisdiccional.....	84
4.2.La Jurisdicción Administrativa.....	88
4.3.Modelos de Jurisdicción Administrativa.....	90
4.4. El Contencioso Administrativo.....	92
4.4.1.Razones de existencia de los Tribunales Contenciosos.....	97
4.5.Sistemas de Contencioso Administrativo.....	98
4.6.Contencioso de Anulación y de Plena Jurisdicción.....	100

CAPITULO V

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA

FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	105
5.1.La Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	105
5.2.El Código Fiscal de la Federación de 1938.....	111
5.3.El Artículo 104 y la fracción XXIX-H del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	114
5.4.La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	118

CAPITULO VI

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y

ADMINISTRATIVA.....	121
6.1.Jurisprudencia por Reiteración.....	123
6.2.Jurisprudencia por Contradicción.....	125
6.3.Obligatoriedad de la Jurisprudencia.....	128
6.4.Suspensión de la Jurisprudencia.....	130
6.5.Confrontación Constitucional y Legal de la Jurisprudencia.....	134

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Es intención de la presente tesis que se presenta para obtener el título de Licenciado en Derecho, el aclarar una situación en particular consistente en el fenómeno de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Es decir, interesa primordialmente determinar aparte de los supuestos de su formación, la constitucionalidad para su formación y el lugar que ocupa respecto a la jurisprudencia que establecen los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

En el último capítulo de la presente tesis, se concentra la intención inspiradora de la presente tesis. Ahí se trata la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su confrontación con la Constitución y su situación respecto de la homologa de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO I

ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

De acuerdo a su significado, la palabra Estado deriva del latín “status”, que expresa una situación de permanencia, orden permanente o que no cambia, al mismo tiempo se pueden visualizar dos sentidos: el primero, social, entendiéndose como una composición ligada a un fin específico; el segundo, político, en razón que el poder del gobernante emana de la voluntad del pueblo por tratarse de cargos de elección popular.

Según el jurista mexicano Francisco Porrúa Pérez, define al Estado como: “Una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal”.¹

En ese orden de ideas, el Estado forma un todo, cuyos elementos que lo conforman se encargan de cumplir los objetivos, todo en base a una estructura organizacional dirigida a satisfacer las necesidades diversas de su ser.

¹ PORRUA PEREZ FRANCISCO, “Teoría del Estado”. 37ª. ed, Ed. Porrúa, México, 2003. pag. 198.

Ya que el Estado se introduce en la sociedad, “el desarrollo social en todos los aspectos, provoca el surgimiento de nuevas y diversas situaciones comunitarias que el Estado debe normar a fin de fortalecer el bien y la seguridad general.

1.2. CARACTERISTICAS DEL ESTADO.

La sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, se caracteriza y distingue de otras agrupaciones humanas distintas de la sociedad política, por la presencia en la misma de los otros elementos constitutivos. Uno de ellos es el fin específico que persigue en virtud de su actividad. Este fin es el bien público de los hombres que forman su población.

El Estado es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de grado inferior, la familia, las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, etc., no colocándose sobre ellas como una superestructura, sino completándolas, sin destruirlas ni absorberlas. Esta función del Estado es de respeto y de complemento, no de destrucción ni de reemplazo.

Por otra parte, en el Estado participan también los gobernados de la misma manera activa que los gobernantes, pues hemos visto que el Estado surge de la actividad de los seres humanos que se encuentran en su base, de los hombres agrupados políticamente. Todos, pues, colaboran, aunque no en un plano de

igualdad; hay un grupo que dirige, en virtud de lo que se llama imperium, y dispone de fuerza para ejecutar sus órdenes.

Descubrimos en esta forma la existencia de otro de los elementos constitutivos del Estado: la autoridad o poder, que aun reside y deriva de toda la sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo específico de hombres que lo ejercen.

Así establecemos que esos elementos específicos del Estado, que lo distinguen de otras agrupaciones humanas, son el fin propio del Estado la autoridad o poder que lo caracteriza y el orden jurídico.

Esos elementos, de una manera formal, existen en toda sociedad pero en su aspecto intrínseco revisten caracteres especiales que los distinguen y que en esta forma diferencian al Estado de las otras agrupaciones humanas.

La autoridad tiene su fuerza característica en el Estado, porque es soberana, y el fin perseguido por el mismo también se distingue de los otros fines perseguidos por otras agrupaciones humanas.

El bien público en su totalidad sólo se persigue por el Estado como ingrediente específico de su esencia.

Por último hay otro elemento esencial o constitutivo del Estado cuya presencia se requiere imprescindiblemente para calificar a una sociedad humana como estatal: el orden jurídico.

1.2.1. BIEN PUBLICO.

En primer término nos vamos a ocupar del elemento teológico, del fin que persigue el Estado. Este es el bien público temporal.

El bien público es la finalidad del esfuerzo realizado por el Estado. Como todo producto de la cultura humana, cuenta con un objeto por el cual es creado por el hombre, el Estado tiene como misión y fin, la obtención de un bien, en el que participen todos los miembros de la sociedad, aunque la existencia material del hombre sea limitada, por lo tanto, se puede expresar como finalidad el Bien Público Temporal, que constituye el ingrediente específico de su esencia.

Es necesario distinguir dos directrices que puede confundir el fin del Estado, y éstas son:

- Bien Común: finalidad de toda la sociedad.
- Bien Público: finalidad específica de la sociedad estatal.

Cuando un conjunto de hombres se agrupan con el propósito de obtener un fin que beneficie a todos, es un Bien Común. Y esto se visualiza en la finalidad de la asociación de las personas, en este caso en el motivo por el que se formó.

El Estado también persigue un bien común que beneficie a todos los miembros que lo componen. Pero como el Estado constituye una sociedad de conceptos y de acuerdo a como se relacione pueden ser el Bien Común Particular o el Bien Común Público.

Por lo tanto, el Bien Común que persigue el Estado es el Bien Público, y los beneficiarios de éste son precisamente todos los miembros que componen el Estado.

De acuerdo al tratadista Porrúa Pérez, el Bien Público se constituye de tres elementos que son de los que se ocupa el Estado, y éstos son: “1. Necesidad de orden y de paz; 2. Necesidad de coordinación; 3. Necesidad de ayuda.”²

El fin del Estado será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán órganos. Este fin, se concentra la razón por la cual se encamina el Estado y que lo diferencia de las demás sociedades.

² PORRUA PEREZ. Op. Cit. Pag. 287.

1.2.2. LA AUTORIDAD O PODER PUBLICO.

Es el poder que se caracteriza por su independencia y soberanía dentro de la sociedad.

El Estado requiere de un ordenador que se dirija a la creación, aplicación y sanción de los ordenamientos jurídicos, y este es el Poder, que contiene las facultades necesarias para realizar lo encomendado de manera independiente de otro poder que sea superior a él por lo que lo hace soberano.

El jurista Porrúa Pérez, manifiesta que: “El Estado no podría existir, ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad. La misión coordinadora del Estado implica que éste puede imponer obligatoriamente sus decisiones; para ello necesita tener poder. La realización del bien Público postula la necesidad de una autoridad”.³

La autoridad o Poder Público, coordina su funcionamiento en dos tareas distintas que son: Gobierno propiamente dicho, dirigiendo sus actividades a la obtención del fin del Estado y, como Administración que se encarga de la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

³ PORRUA PEREZ. Op. Cit. pag. 297.

Estas dos tareas se interrelacionan, ya que el Gobierno no podría funcionar sin la administración, y ésta no podría desplegar su actividad sin un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos que la conforman.

1.2.3. ORDEN JURIDICO.

Normas creadas por el poder estatal, el cual las define y aplica, y que conforma la estructura de la sociedad.

El estado se encarga de la creación y definición del orden jurídico mediante el Derecho, de tal manera que éste forma parte de aquel, provocando una situación que no puede dividirse a los dos, o sea no es posible que exista un Estado sin Derecho, ni un Derecho separado del Estado.

La existencia de una sociedad humana implica necesariamente la sustantividad dentro de su ser de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social. Esas reglas de conducta forman un sistema armónico de normas de derecho.

La tarea que desarrolla el Derecho es encauzar al Estado en sus funciones dentro de un sistema normativo, que lo ocupa en su actividad a la regulación de sus organismos y el ministerio de éstos.

Entonces, el Estado emplea el orden jurídico para que regule, dirija y desarrolle una vida común de la sociedad, mediante el establecimiento de determinadas normas legales, que contienen un carácter obligatorio para los miembros que constituyen la sociedad, con el propósito de que reine la convivencia humana y se produzcan armónicamente sus relaciones entre sí.

El conjunto de normas que integran el Derecho, se establecen de modo imperativo, rigiendo sobre o contra la voluntad de los sujetos a los cuales se aplican, más sin embargo la capacidad normativa del Derecho, no es absoluta, ya que es necesario que se reconozcan y se respeten ciertas actividades individuales que permitan a las personas el empleo de su potestad liberatoria. De tal manera que la autoridad o Poder que se encarga de aplicar el ordenamiento jurídico, que el mismo crea, como ya se refirió con antelación en base a normas de Derecho, debe a su vez vigilar que se cumplan éstas, por todos los agremiados a la sociedad, sin que trascienda más allá de lo que conforta al Derecho Natural, estableciéndose así el marco de respeto por parte del Poder a los individuos, los cuales tendrán el derecho a no acatar las resoluciones de éste cuando no se ajuste al ordenamiento jurídico existente y vaya en contra de sus principios individuales como son: su libertad, propiedad y la igualdad.

1.3. LA CONSTITUCION COMO BASE DEL ESTADO.

El Derecho crea al Estado como una suprema institución pública y lo dota de personalidad. Pero al hablar en este caso del derecho, lo circunscribimos al primario o fundamental, es decir, a la Constitución que se establece por el poder constituyente.

Constitución de acuerdo a su significado deriva del latín *constitutionis*, forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.⁴

Según Aristóteles⁵, la Constitución es el ser del Estado. La Constitución Política es la organización, el orden establecido entre los habitantes de la ciudad. “Es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo;...La Constitución misma es el gobierno”.

Según Schmitt⁶, la Constitución es la manera de ser del Estado, por cuanto la unidad política de un pueblo.

⁴ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. “Instituto de Investigaciones Jurídicas”, Histórica ed. Ed. Porrúa, UNAM, México 2004. p. 790.

⁵ *Ibidem*. Op Cit. p. 791.

⁶ *Idem*. Op. Cit. p. 791

Bryce considera que la Constitución es: “El complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida”.⁷

En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social (Duguit). El régimen constitucional es la raíz primera de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre el “alma de la polis” (Isócrates). También se ha dicho que la Constitución es el primer poder ordenador del Estado, ya que de la norma suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos.

A) SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

Para comprender el significado de la expresión “supremacía constitucional”, se deben analizar los elementos que la conforman. El término supremacía proviene de la raíz inglesa supremacy, que significa preeminencia o grado máximo en una jerarquía, mientras que el adjetivo constitucional alude a la Constitución de un

⁷ Idem. Op. Cit. p. 791

Estado; por ello, la expresión “supremacía constitucional” se refiere a que la Constitución de un Estado es superior jerárquicamente a cualquier otra norma del orden jurídico.

En el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el principio de supremacía constitucional, por el cual la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, suscritos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión.

Conforme al principio de supremacía constitucional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema, es decir, está situada jerárquicamente por encima de las demás leyes del país y de los tratados celebrados con potencias extranjeras. En un segundo plano jerárquico, por debajo de la Constitución, se encuentran los tratados internacionales celebrados por nuestro país. En un tercer nivel jerárquico, también subordinadas a la Constitución, están las leyes ordinarias, tanto federales como locales.

Una de las consecuencias más importantes del principio de supremacía constitucional es que todas las normas que integran el orden jurídico deben ser acordes con la Carta Magna, de modo que si una disposición de una ley o tratado fuera contraria a lo establecido por la Constitución, esta última debe prevalecer sobre aquélla debido a su superioridad jerárquica.

Dicho principio guarda una estrecha relación con el de inviolabilidad de la Constitución, previsto en su artículo 136, el cual se refiere a que los poderes constituidos o creados por la Constitución, es decir los órganos de autoridad del Estado, tienen prohibido desconocerla o alterarla en su esencia, pues sólo el pueblo mexicano, en el que reside originariamente la soberanía nacional (artículo 39 Constitucional), podría establecer legítimamente un nuevo orden constitucional.

La Constitución Federal se divide en dos partes: la dogmática y la orgánica. La parte dogmática se refiere a los derechos fundamentales del hombre, mientras que, la parte orgánica tiene como finalidad organizar al poder público.

1.3.1. PARTE DOGMATICA

La primera parte de la Constitución, conocida como parte dogmática, contiene normas que protegen los derechos fundamentales de los gobernados frente a posibles abusos de las autoridades. La mayor parte de dichos derechos fueron incorporados en el capítulo I del título primero de la Constitución, denominado De las Garantías Individuales (artículos 1º al 29), aunque excepcionalmente algunos de éstos están previstos en artículos que no pertenecen a dicho capítulo; por ejemplo, las garantías establecidas a favor de los gobernados para que el cobro de los impuestos sea proporcional y equitativo a sus ingresos (fracción IV del artículo 31).

Al reconocer y proteger los derechos fundamentales de los gobernados, la Constitución impide que las autoridades los restrinjan o supriman, excepto en los supuestos en los que el propio texto constitucional así lo prevé. Es importante señalar que, así como la Constitución reconoce y protege las libertades fundamentales de la población, también establece algunas restricciones a éstas, ya que su ejercicio ilimitado generaría múltiples abusos entre los miembros de la sociedad y haría imposible la convivencia democrática.

La parte dogmática se entiende asimismo, como una limitación a los órganos del Estado cuyos actos no deben transgredir los principios contenidos en esta parte. De esta manera, los destinatarios de las garantías individuales son los propios órganos del Estado, mientras que los beneficiarios son los individuos.

1.3.2. PARTE ORGANICA

La segunda parte de la Constitución, conocida como parte orgánica, contiene las normas relativas a la estructura del Estado y la organización y funcionamiento de los poderes públicos. En ella se establecen el sistema federal, las funciones de los órganos de autoridad, sus principales facultades y los procedimientos que deben seguirse para su integración y renovación.

La función de la parte orgánica consiste en establecer la organización del Estado, no sólo para determinar su composición sino también para complementar las garantías individuales en tanto que delimitan las funciones públicas.

1.3.2.1. DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

A lo largo de la historia, las sociedades humanas han establecido leyes con la finalidad de favorecer la convivencia. Asimismo, han confinado a los gobernantes y, en general, a quienes ejercen la autoridad, la función de elaborar leyes, hacerlas cumplir y aplicarlas para resolver los conflictos entre los miembros del grupo.

La función de elaborar las leyes se denomina función legislativa; la de ejecutarlas recibe el nombre de función ejecutiva y la de resolver controversias se conoce como función judicial. Cuando dos o más de estas funciones se concentran en una persona o en un pequeño grupo de personas, como ocurre en las dictaduras, los gobernantes suelen cometer graves abusos en contra de los gobernados porque no encuentran límites a su actuación.

De ahí que diversos pensadores, entre los que destacan el inglés John Locke (1632-1704) y el francés Charles de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755), hayan señalado la necesidad de dividir o separar el poder público

como una manera de crear contrapesos y contrarrestar los abusos derivados de la concentración de las funciones públicas.⁸

De acuerdo con Montesquieu, el principio de división de poderes consiste en “que el poder detenga al poder” a fin de evitar abusos en su ejercicio. En su obra *El espíritu de las leyes*, dicho pensador expuso que “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inclinado a abusar de él; y así lo hace hasta que encuentra algún límite”.⁹

En México, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que, como regla general, no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada Poder.

El principio de división de poderes, adoptado por la Constitución Federal en su artículo 49, tiene, principalmente, las siguientes finalidades: delimitar las funciones de cada uno de los poderes; impedir la concentración del poder en una misma persona o grupo de personas; prohibir a los poderes que ejerzan funciones que no les corresponden, y establecer controles de unos poderes sobre los otros para evitar abusos.

⁸ LOPEZ UGALDE ANTONIO, “El Poder Judicial de la Federación”, Ed. Mc Graw-Hill, México, 2004. p 7

⁹ *Ibidem*. Op Cit. p 8

Sin embargo, el principio de separación de poderes no se aplica de forma rígida o inflexible. Por diversas razones la propia Constitución establece excepciones según las cuales los distintos poderes pueden ejercer válidamente facultades ajenas a su función. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo realiza funciones legislativas al emitir reglamentos, y los poderes Legislativo y Judicial ejercen funciones ejecutivas o administrativas en relación con su régimen y funcionamiento interior. Asimismo, la Constitución autoriza que en algunos casos dos o más poderes actúen de forma conjunta o complementaria. Un ejemplo es el procedimiento para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en el cual participan los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

A) PRINCIPALES FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

El Poder Legislativo está depositado en el Congreso de la Unión, el cual funciona en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La primera está integrada por 500 Diputados y la segunda por 128 Senadores. Todos ellos son representantes populares elegidos mediante el voto ciudadano.

La existencia de dos cámaras tiene el propósito de que las leyes sean doblemente discutidas y revisadas. Una vez que las aprueba la mayoría de los legisladores de una de las cámaras (cámara de origen), las reformas legislativas

son enviadas a la otra cámara (cámara revisora) para ser nuevamente discutidas y, en su caso, aprobadas.

En principio, cualquiera de las dos cámaras puede ser la de origen; es decir, la primera en analizar y discutir un proyecto o iniciativa de ley. Cuando la Cámara de Diputados funciona como cámara de origen, el Senado hará las funciones de cámara revisora, y viceversa.

La principal función del Poder Legislativo Federal es aprobar, reformar y derogar las leyes. Con ello busca responder a las necesidades y demandas de la población. Las leyes deben ser revisadas y modificadas continuamente para adaptarlas a las nuevas realidades, así como para dejar sin efecto las que se consideran obsoletas o inadecuadas.

Al ejercer su función de crear y modificar leyes, los legisladores están sujetos al principio de supremacía constitucional, el cual les impide realizar reformas legales contrarias al texto constitucional.

Además de legislar, las cámaras del Congreso de la Unión tienen la función de ejercer ciertos controles sobre el Poder Ejecutivo, entre ellos la recepción y análisis del informe anual que rinde el Presidente de la República sobre la situación que guarda la administración y el examen del desempeño de los colaboradores del titular del Ejecutivo en las diversas ramas del gobierno.

Es necesario subrayar que, en virtud del principio de supremacía constitucional, el Congreso de la Unión no está facultado para aprobar leyes que sean contrarias a las disposiciones constitucionales, o que vayan más allá de lo establecido por éstas.

El Congreso de la Unión funciona durante dos sesiones al año. En los periodos intermedios, conocidos como recesos, se instala la Comisión Permanente, integrada por 19 Diputados y 18 Senadores.

B) PRINCIPALES FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

El Poder Ejecutivo Federal está depositado en el Presidente de la República quien, al igual que los Diputados y Senadores, es elegido, mediante el voto popular, para ocupar el cargo durante seis años, sin posibilidad de ser reelecto.

El titular del Ejecutivo es el principal responsable de la buena marcha del gobierno federal. Para el cumplimiento de sus funciones se auxilia de la administración pública federal, la cual está integrada por diversas secretarías de Estado.

Como su nombre lo indica, el Poder Ejecutivo Federal se encarga de ejecutar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Para hacerlo, el Presidente de la República está facultado para expedir reglamentos que faciliten la aplicación, en el ámbito administrativo, de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Si bien estos reglamentos son, al igual que las leyes disposiciones obligatorias de carácter general, tienen una menor jerarquía, por lo que no deben ser contrarias al contenido de aquellas. Los reglamentos pueden ser impugnados ante el Poder Judicial de la Federación en caso de ser contrarios a las leyes o a la Constitución, con el objeto de impedir su aplicación.

Además de ejecutar las leyes, el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de dirigir la política exterior, celebrar tratados internacionales con la aprobación de la Cámara de Senadores y disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

Otra importante función del Poder Ejecutivo Federal es la de facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Gracias al auxilio del Poder Ejecutivo es posible dar cumplimiento a las decisiones o determinaciones de los Jueces, Magistrados y Ministros del Poder Judicial. Este auxilio consiste en hacer cumplir lo ordenado por los funcionarios judiciales mediante el uso de la fuerza pública; es decir mediante la acción de las instituciones de policía, las cuales están bajo el mando del titular del Poder Ejecutivo.

C) PRINCIPALES FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

El Poder Judicial de la Federación está depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. Si bien cada uno de ellos desempeña funciones específicas, todos tienen en común la función esencial de resolver controversias mediante la aplicación e interpretación de las leyes (excepto el Consejo de la Judicatura Federal). A esta actividad también es la que conocemos como función jurisdiccional o impartición de justicia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está integrada por 11 Ministros; el Tribunal Electoral por siete Magistrados, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, por uno y tres Magistrados, respectivamente; los Juzgados de Distrito están integrados por un Juez.

El Poder Judicial de la Federación cuenta con un órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina de los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral

El Poder Judicial Federal tiene, principalmente, las siguientes funciones:

- Resolver los litigios entre los particulares, cuando se trata de asuntos de competencia federal, así como los que se suscitan entre los particulares y las autoridades federales.
- Solucionar las controversias originadas por actos o leyes que violen las garantías individuales y, en su caso, otorgar la protección de la justicia federal a los gobernados contra los abusos de las autoridades.
- Dirimir los conflictos entre los Poderes originados por la invasión de competencias entre los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal).
- Preservar la supremacía constitucional, al invalidar las leyes, tratados y reglamentos que sean contrarios a las disposiciones constitucionales.

CAPITULO II

LAS FUENTES DEL DERECHO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

2.1. FUENTES DEL DERECHO

En sentido gramatical, por fuente se entiende el origen, principio o fundamento de una cosa; en tales condiciones, si aplicamos este concepto al derecho, por fuente habría que entender el origen, el principio o fundamento de las normas jurídicas.¹⁰

En su sentido originario, la expresión fuente designa el origen o nacimiento o causa que a partir de ella corre. Pero fuente se llama también la manifestación o exteriorización de una corriente subterránea que la origina, sin perjuicio de que esa corriente sea verdadero origen o causa del que todo caudal emana.¹¹

Du Pasquier, cita el término fuente como una metáfora, bastante feliz, pues remontar la fuente de un río, es buscar el lugar en que sus aguas brotan de la tierra; del mismo modo, inquirir por la fuente de una regla jurídica es buscar el punto por el cual ella ha salido de las profundidades de la vida social para aparecer en la superficie del derecho.¹²

¹⁰ PENICHE LOPEZ EDGAR, "Introducción al Derecho Civil y Lecciones de Derecho Civil. 7ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1969, p. 478.

¹¹ R. AFTALION ENRIQUE, "Introducción al Derecho". Ed. Sociedad Anónima e Impresora, Buenos Aires, Argentina, 1967. p. 288.

¹² TORRES LACROZE FEDERICO, "Manual de Introducción al Derecho" Ed. Sociedad Anónima e Impresora, Buenos Aires, Argentina, 1967. p.105.

Del Veaccio, en su filosofía del derecho entiende por fuente jurídica la manifestación social preponderante.¹³

Para Kelsen, es el “fundamento de validez”; para otros la autoridad donde emana el derecho.¹⁴

En la concepción de *Gurvitch*, fuentes del derecho son los llamados hechos normativos, generadores del derecho, como, por ejemplo: los gremios, los sindicatos, grupos, etc. creadores de normas jurídicas.¹⁵

Fuente en la literatura jurídica, alude al origen de las normas jurídicas (i.e. a su formación histórica y a su fundamento de validez).¹⁶

Dice el diccionario jurídico mexicano que: la expresión es ambigua y tradicionalmente equívoca; dos son, sin embargo, sus usos más generales. *En sentido lato*, se aplica a los hechos doctrina e ideologías que en modalidades diversas influyen de manera importante sobre las instancias creadoras del derecho.¹⁷

En este aspecto la recesión, la guerra, la epidemia, el utilitarismo, serían “fuentes de derecho”.

¹³ TORRES LACROZE. Op. Cit. p. 106.

¹⁴ *Ibidem*. Op. Cit. p. 107.

¹⁵ *Idem*. Op. Cit. p. 107.

¹⁶ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op. Cit. p. 1571.

¹⁷ *Ibidem*. Op. Cit. p. 1572.

En un sentido más técnico, la expresión designa los eventos (hechos o actos) cuya realización es condición para que surja una norma en un determinado orden jurídico.

En otros términos: “fuentes del derecho” son los hechos o actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas. (C.K. Allen, N. Bobbio).

Al respecto comenta F. Carnelutti: “desde hace tiempo hablan los juristas de fuentes jurídicas o fuentes del derecho, con una transportación análoga a la que se recurre pensando en las fuentes de la vida: se imagina que el derecho fluye de aquello que se llama fuente; pero en realidad constituye su ambiente que el principio”.¹⁸

En la terminología jurídica la palabra fuente tiene tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Es así que se habla de fuentes históricas, fuentes reales o materiales y fuentes formales.¹⁹

¹⁸ CARNELLUTI F. “Teoría General del Derecho” Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1955. (trad. Francisco Osset). p 69.

¹⁹ GARCIA MAYNEZ EDUARDO. “Introducción al Estudio del Derecho”. 54ª. ed. Ed. Porrúa. México, 2002.

2.1.1. FUENTES HISTORICAS.

Las fuentes históricas son los textos de naturaleza legal que constituyeron normas jurídicas vigentes en el pasado, así como la doctrina del pasado. Sobre lo anterior, el tratadista Peniche Bolio comenta:

“Cuando dijimos que los Diez Mandamientos, que las Siete Partidas del Derecho Romano, el Código de Hammurabi...son derecho, estamos evidentemente en presencia de documentos históricos que produjeron para la humanidad antecedentes jurídicos de innegable valor. Estos ejemplos nos demuestran cómo los viejos documentos...produjeron derecho”.²⁰

Son los documentos, que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. Son documentos que contienen la información del derecho vigente en otra época, en base de los cuáles nos inspiramos para crear el derecho.

²⁰ PENICHE BOLIO FRANCISCO. “Introducción al Estudio del Derecho”. Ed. Porrúa. México, 1984. p. 58.

2.1.2. FUENTES MATERIALES O REALES.

El derecho es dinámico, y así las normas jurídicas cambian en la medida que una sociedad se transforma para alcanzar el bien común de la colectividad que le permitan progresar.²¹

El legislador de una determinada sociedad (siendo fiel a ella) elabora normas jurídicas que constituyen las vías de satisfacción a las necesidades sociales y económicas. Mediante estas normas cada vez más eficientes se logra mejorar la convivencia social y la organización económica, para alcanzar los objetivos que la sociedad propone.²²

A partir de las necesidades y de los objetivos de una sociedad, estamos frente a lo que se conoce como fuentes reales del derecho

Miguel Acosta Romero y Alfonso Pérez Fonseca definen a las *fuentes materiales o reales* como el conjunto de circunstancias y necesidades sociales, económicas, políticas, que en un momento y lugar determinado provocan la creación de normas de derecho, condicionando primordialmente a su contenido.²³

²¹ PEREZNIETO CASTRO LEONEL. “Introducción al Estudio del Derecho”. 4ª. ed. Ed. Oxford. México, 2004. p. 222.

²² *Ibidem.* Op. Cit. p. 223.

²³ ACOSTA ROMERO MIGUEL. “Derecho Jurisprudencial Mexicano”. 3ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2002. p.78

Al respecto García Máynez llama “fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas jurídicas”.²⁴

Para Leonel Pereznieto las fuentes reales se componen de todas las características y necesidades de una comunidad que, a su vez, delimitan el contenido y el alcance de sus propias normas jurídicas.²⁵

2.1.3. FUENTES FORMALES

Se conoce como fuentes formales a los procesos, por los cuales se crea el orden jurídico. García Máynez, dice:

“Hemos dicho que las formales son los procesos de manifestación de normas jurídicas. Ahora bien: la idea de proceso implica la de una sucesión de momentos. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que se suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos.”²⁶

Las fuentes formales son “los procesos de creación de las normas jurídicas”, como su nombre lo indica, son instrumentales pues a través de ellas se pretende saber

²⁴ GARCIA MAYNEZ. Op. Cit. p. 51.

²⁵ PEREZ NIETO CASTRO. Op. Cit. p. 223.

²⁶ GARCIA MAYNEZ. Op. Cit. p. 51.

cuándo y en que condiciones una norma jurídica es válida y obligatoria para una comunidad o para una sociedad determinada.²⁷

Las fuentes formales son los procedimientos o modos establecidos por una determinada sociedad para crear su propio derecho. En cambio, las fuentes reales son los elementos distintivos de cada sociedad que se reflejan en sus propias normas jurídicas y que, por ello, determinan su contenido y alcance.

García Máynez afirma que en última instancia, las fuentes reales deben supeditarse a las fuentes formales, ya que éstas son “el cauce por donde corren y se manifiestan las primeras”.²⁸

Por último, una vez diferenciado jurídicamente las acepciones de la palabra fuente, pasare a mencionar las fuentes que en lo particular son las más importantes en el Sistema Jurídico Mexicano, siendo estas: la Ley, la Doctrina, la Costumbre y la Jurisprudencia.

²⁷ PEREZNIETO CASTRO. Op. Cit. p. 224.

²⁸ GARCIA MAYNEZ. Op. Cit. p. 52.

2.2. LA LEY

La Ley es la norma de Derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aun sin el consentimiento de los individuos; tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común. Tiene la característica de ser general (que sea para todas las personas), abstracta (la ley esta hecha para todas para aplicarse en un numero indeterminado de casos, para todos aquellos que caen en los supuestos establecidos en ella), impersonal (la ley esta creada para aplicarse a un número indeterminado de personas y no a alguna en específico), y obligatoria (la ley debe cumplirse aún en contra de la voluntad de las personas).

En nuestro sistema jurídico y en virtud del sistema de división de poderes, las leyes las crea el Poder Legislativo, las aplica el Poder Ejecutivo y las interpreta el Poder Judicial.

Me es de suma importancia hacer mención al proceso por medio del cual son creadas las leyes, ya que la ley es la principal fuente de creación normativa en el derecho mexicano, estudiaremos en qué consiste dicho proceso llamado proceso legislativo. Es el conjunto de actividades que hay que desarrollar para crear leyes.

A) PROCESO LEGISLATIVO.

Entonces como estudiamos anteriormente que para crear una ley es necesario realizar un proceso, el cual consiste en las siguientes etapas o fases del proceso legislativo que son las siguientes:

1. *Iniciativa.*- Es la facultad que tienen determinados órganos del Estado para proponer ante el Congreso un proyecto de ley.

Dicha facultad pertenece en exclusiva, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

2. *Discusión.*- Es el acto de las Cámaras, (la cámara de origen-diputados o la cámara revisora-senadores) que consiste en examinar un proyecto o iniciativa de ley para decidir por medio de la votación mayoritaria, si debe ser o no aprobado.

Las iniciativas de ley deben ser discutidas sucesivamente en ambas Cámaras pudiendo comenzarse en cualquiera de ellas, salvo que se trate de proyectos sobre impuestos, contribuciones, empréstitos, o reclutamiento de tropas, pues en estos casos deberán ser discutidos primeramente en la Cámara de Diputados, de

conformidad con el inciso h) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. *Aprobación.*- La aprobación consiste en dar las Cámaras su aprobación a una iniciativa de ley.

Obtenida la aprobación en la Cámara de origen, el proyecto deberá ser remitido a la Cámara revisora para su discusión; y, en caso de ser también aprobado por ésta, se enviará al representante del Poder Ejecutivo para los efectos de que la sancione.

4. *Sanción.*- Es el acto por medio del cual el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta, bajo su firma, su conformidad con una iniciativa de ley aprobada por las Cámaras. El Presidente puede negarse a aprobar una ley mediante el ejercicio del llamado derecho de veto, en cuyo caso la iniciativa será devuelta con observaciones a la Cámara de origen, donde serán discutidas las observaciones echas por el Presidente.

5. *Publicación.*- Una vez que el proyecto de ley obtiene la sanción del Poder Ejecutivo, tiene lugar la publicación o promulgación, que consiste en dar a conocer la ley a quienes deben cumplirla. Para que una ley pueda obligar a su cumplimiento, debe ponerse al alcance de los ciudadanos el texto de la misma. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación.

6. *Iniciación de la vigencia.*- Se conoce con este nombre al momento en que comienza a tener fuerza obligatoria una ley, es decir, cuándo es exigible su cumplimiento para todos los habitantes del Estado.

Para determinar la fecha a partir de la cual las leyes entran en vigor, existen dos sistemas: sucesivo y sincrónico.

El sistema sucesivo se encuentra establecido en el artículo 3 del Código Civil Federal. Este precepto establece literalmente lo siguiente:

“Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de carácter general, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.”

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de *vacatio legis*. La *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los

destinatarios del precepto o ley estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de las normas, aun cuando, de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal.

El sistema sincrónico se encuentra establecido en el contenido del artículo 4 del Código Civil Federal, el cual establece:

“Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe de comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior”.

Este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la *vacatio legis*. Si la disposición se interpretase literalmente, cabría sostener que una ley puede entrar en vigor en toda la República media hora después de su publicación, de establecerse así en los artículos transitorios. Ello equivaldría a destruir el principio de la *vacatio legis* y daría origen a grandes inconvenientes y abusos. Por ello es mejor que un texto legal entre en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, no debe de aplicarse el sistema sincrónico, sino que hay que tomar como pauta, las reglas del sistema sucesivo.²⁹

²⁹ YANOME YESAKI MAURICIO. “Compendio de Derecho Fiscal”. Ed. Elsa G. de Lazcano, México, 2002. p. 24.

2.3. LA DOCTRINA

Se da el nombre de doctrina a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación. Los autores de Derecho, en múltiples ocasiones, emiten opiniones propias e interpretan la ley en sus obras, todo ese conjunto de ideas expuestas por dichas personas, toma el nombre genérico de Doctrina.³⁰

Como la doctrina representa el resultado de una actividad realizada por los particulares, sus conclusiones carecen de fuerza obligatoria mas no así de importancia, aunque las ideas contenidas en ella pueden ejercer considerable influencia sobre el autor de la ley o las autoridades encargadas de aplicar la ley.

Así lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al haber emitido la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

No. Registro: 228,352

Tesis aislada

³⁰ GARCIA MAYNES. Op. Cit. p. 76.

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989

Tesis:

Página: 295

DOCTRINA. NO ES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA.

Las opiniones doctrinarias que se citen en una demanda de garantías, si bien puede revestir interés académico, no son de observancia obligatoria para los tribunales de control constitucional, ni para ningún otro. En efecto, para emitir una sentencia de amparo sólo es obligatorio acatar la Constitución, las leyes que de ésta emanen, la jurisprudencia y, cuando aquélla lo prevé, los principios generales del derecho; de modo que, mientras la aplicación de la ley no sea violatoria de garantías, o contraria a la jurisprudencia o en su caso, a los citados principios, carecen de eficacia jurídica esas doctrinas, pues el valor de éstas estriba en que den contenido a una norma de carácter legal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 25/89. José Zárate Díaz. 28 de febrero de 1989.
Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria:
María Guadalupe Herrera Calderón.

2.4. LA COSTUMBRE.

García Máynez,³¹ ha definido a la costumbre como: *“un uso implantado en una colectividad y considerado por está como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el jus moribus constitutum”*. Por lo tanto podemos decir que es una práctica reiterada y constante de una conducta.

Efraín Moto Salazar dice, que la forma primitiva del desarrollo del Derecho es la costumbre, así, podemos afirmar que ésta es la primera manifestación histórica del Derecho. Se puede definir como *la observancia uniforme y constante de reglas de conducta obligatorias, elaboradas por una comunidad social para resolver situaciones jurídicas.*³²

*Francois Gény*³³ la define “como un uso existente en un grupo social, que expresa un sentimiento jurídico de los individuos que componen dicho grupo”.

³¹ GARCIA MAYNEZ. Op. Cit. p. 61.

³² MOTO SALAZAR EFRAIN. “Elementos de Derecho”. 44ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1998. p. 11.

³³ GARCIA MAYNEZ. Op. Cit. p. 62.

En términos genéricos la costumbre se define como el hábito, modo habitual de proceder o conducirse, conjunto de cualidades o inclinaciones y usos que constituyen el carácter distintivo de una persona o de una nación; en consecuencia la costumbre constituye una fuente de Derecho cuando crea una norma a la que se le reconoce fuerza obligatoria.

2.5. LA JURISPRUDENCIA.

Aquí solo me remitiré a mencionar que “la jurisprudencia es la interpretación que de la ley hacen los tribunales”, ya que en el capítulo siguiente me ocupare de realizar un estudio sobre la jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano.

CAPITULO III

LA JURISPRUDENCIA EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

La jurisprudencia constituye una pieza clave en la evolución del derecho al ritmo de la cambiante vida social. Se construye mediante la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, realizadas por el Poder Judicial de la Federación al fijar su sentido y alcance al resolver determinados asuntos con el fin de garantizar a los gobernados la certeza jurídica.

3.1. LA INTERPRETACION DE LA LEY.

Según el diccionario de la lengua española, la palabra “*interpretación*”, deriva del *latín interpretatio, onis*, significa “*acción de interpretar*”. A su vez el vocablo *interpretar*, proveniente del *latín interpretari*, tiene, entre otras, la siguiente acepción: “*Explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto.*” En efecto, interpretar un texto equivale a desentrañar su sentido, esto es, a descubrir qué quiso decir quien lo elaboró.³⁴

³⁴ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 22ª. ed. Ed. Espasa Calpe, España, 2001. p. 1293.

En el caso de la ley, su interpretación implica desentrañar el sentido que encierra. La ley es un mandato general protector de un interés común y aplicable a todos los casos que revistan la misma situación jurídica.

El sentido de la ley no necesariamente equivale a la voluntad del legislador. Si bien es cierto que éste produce leyes, lo que él haya querido decir no siempre debe coincidir con lo que se ha expresado en la ley. Es entonces cuando se interpreta el texto de la ley.³⁵

Ya que la ley es reconocida como fuente del derecho, su expedición va encaminada a asegurar la armonía en las relaciones sociales o bien común. Sin embargo, la expedición de las leyes siempre se realiza en un momento histórico determinado, que rápidamente sufrirá los efectos de la cambiante vida en sociedad.

La ley cuenta con cierta inmovilidad que siempre pugna con la movilidad constante de la sociedad, de modo que es necesario recurrir a un sistema de interpretación para que los preceptos legislativos se adapten a la modernidad tanto de la ciencia jurídica como de las necesidades aparecidas en la vida social.

En efecto, lo que el legislador prevea para el momento en que le ha tocado vivir podría no ser suficiente para épocas subsecuentes. Las condiciones de vida de la población varían permanentemente, de manera que las relaciones surgidas

³⁵ GARCIA MAYNEZ EDUARDO. Op. Cit. p. 238.

en ella se complican con el mero paso del tiempo. Por ello, la sola interpretación gramatical o letrista de la ley es insuficiente para resolver controversias no contempladas cuando la ley se hace pública.

Debemos tomar en cuenta que la función interpretativa no es exclusiva del Juez. Cualquier persona puede llevarla a cabo. Ahora bien, como no toda interpretación es obligatoria, lo que importa es la calidad del intérprete. Así, en caso de que el legislador establezca en la propia ley cómo interpretarla, su exégesis obliga a todo el mundo. Este tipo de interpretación se conoce como “auténtica”. Por su parte, si un juzgador es quien interpreta, su labor no adquiere obligatoriedad general, pero sirve de base a una norma individualizada: el fallo que dicte. Su interpretación se denomina “judicial” o “jurisprudencial”. Por último, si un particular cualquiera interpreta la ley, dicha interpretación es “doctrinal” o “privada” y no obliga a nadie.³⁶ Para los fines de este trabajo, la interpretación que interesa es la judicial o jurisprudencial.

Actualmente se emplean los siguientes métodos de interpretación:³⁷

1. *Literal o Gramatical*: se basa en el significado literal de las palabras con que la ley está redacta.

³⁶ *Ibidem*. Op. Cit. p. 239.

³⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, “Las Garantías de Seguridad Jurídica”, Colección Garantías Individuales No. 2, México, 2003. p.78-79.

2. *Sistemático o de interpretación armónica*: consiste en determinar cuál es el sentido y el alcance de un precepto cuando éste es relacionado con los otros preceptos de la ley a la que pertenece.

3. *Lógico*: obliga a interpretar la ley conforme a la recta razón.

4. *De interpretación auténtica*: pretende desentrañar el sentido de la ley mediante el descubrimiento de lo que el legislador deseaba al momento de redactar la norma.

5. *Causal-teleológico*: obliga a tener en cuenta cuáles pudieron haber sido las causas y los fines que se tuvieron en mente para crear la ley.

6. *Progresivo*: fuerza a recurrir “al estudio comparativo de las condiciones jurídicas que prevalecían al expedirse la Constitución Política del cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, en relación con las existentes actualmente”.

7. *Genético-teleológico*: tiende a desentrañar cuáles fueron las causas que motivaron reformas a la Constitución Federal.

Hemos observado, que para desentrañar el sentido de la ley deben tomarse en cuenta diversos factores. Aunque el método gramatical sea el que más se utilice, otras consideraciones como las de la Suprema Corte de Justicia, obligan a

emplear métodos distintos. En fin, sea cual fuere el tipo de interpretación que utilicen los juzgadores, el resultado es la jurisprudencia.

3.2. CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA

La palabra *jurisprudencia* deriva del latín “*iuris prudentia*” que puede significar ciencia del derecho, conjunto de las sentencias de los tribunales y doctrina que contienen o criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes.³⁸

Para *De la Morena*, la colaboración que la jurisprudencia hace respecto del derecho legislado se traduce en: a) completar y complementar las deficiencias del ordenamiento; b) garantizar su unidad de interpretación y de aplicación frente a todos; y c) eliminar incertidumbres e inseguridades al sustituir el derecho de contenido normativo incierto por otro de contenido normativo cierto.³⁹

Según *Jorge Adame Goddard*, en México, la palabra jurisprudencia se ha aplicado para designar la interpretación, con carácter obligatorio, que hacen los Jueces de los preceptos legales.⁴⁰

³⁸ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. p.1332.

³⁹ DE LA MORENA LUIS, “La Jurisprudencia: ¿fuente del derecho?”, Ed. Civitas Madrid, 1989.p.342.

⁴⁰ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Op. Cit. p. 2236.

Para *Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara*, la jurisprudencia se define como el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremos o de varios tribunales superiores.⁴¹

Por su parte, *Ariel Alberto Rojas Caballero* estima que “la jurisprudencia debe entenderse como la interpretación judicial de la ley.”⁴² En el mismo sentido se expresa *Juventino V. Castro y Castro*, al afirmar que la jurisprudencia tiene la misión de vigilar la estricta observancia de la ley, y la de unificar la interpretación de ella.⁴³

Por su *parte Ignacio Burgoa*, a través de su definición de jurisprudencia, resalta la actividad creadora que lleva a cabo el Juez al resolver los casos que se le planteen; de esta forma, dice que “la jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas 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 dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley.”⁴⁴

⁴¹ DE PINA RAFAEL y DE PINA VARA RAFAEL, “Diccionario de Derecho”, 28ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000. p. 341.

⁴² ROJAS CABALLERO ARIEL ALBERTO, “Las Garantías Individuales en México, su interpretación por el Poder Judicial”. Ed. Porrúa, México, 2002. p. 2.

⁴³ CASTRO JUVENTINO V. “Garantías y Amparo”, 11ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000.p. 629.

⁴⁴ BURGOA IGNACIO, “El Juicio de Amparo”, 37ª. ed. Ed. Porrúa, México 2000. p.823.

Dualde, citado por *Salvadores Poyán*, estima que la jurisprudencia aventaja las excelencias de la ley y de la costumbre, toda vez que a la ley le hace falta un contacto más cercano con los hechos, mientras que a la costumbre le falta poseer conscientemente los principios; circunstancias que sí coinciden en la jurisprudencia.⁴⁵ Respecto de lo señalado por *Dualde*, cabe mencionar que si bien la jurisprudencia aventaja tanto a la ley como a la costumbre por las razones que argumenta, no debe olvidarse que la jurisprudencia siempre se basa en la ley, y en ocasiones en la costumbre.

De la Morena describe la jurisprudencia como el “plusvalor o complemento jurídico, añadido a una norma imperfecta por los reiterados fallos del órgano judicial constitucionalmente responsable de mantener la unidad del ordenamiento jurídico, para lo que éste le confiere el monopolio de su única interpretación válida y el control último e irrevisable de la legalidad de los actos, sentencias y normas emanados de los restantes poderes públicos del Estado”.⁴⁶

La definición que proporciona *De la Morena* contiene los elementos de la nueva concepción de la jurisprudencia, es decir, como complemento o plusvalor de las normas; la reiteración como elemento de seguridad jurídica; su reconocimiento constitucional; su función de órgano exclusivo para mantener la unidad del ordenamiento jurídico y, finalmente, su función equilibradora del poder.

⁴⁵ SALVADORES POYAN MANUEL, “La Jurisprudencia Romana y la Jurisprudencia Moderna”. Revista de la Facultad de Derecho No. 63. España, 1981. p. 121.

⁴⁶ DE LA MORENA LUIS. Op. Cit. p. 333.

3.3. LOS SISTEMAS LEGALES DE LA JURISPRUDENCIA OBLIGATORIA EN MEXICO.

En este apartado se hará mención brevemente a la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, reglamentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral y los Tribunales Colegiados de Circuito pueden integrar jurisprudencia obligatoria.

La jurisprudencia por reiteración y por unificación de criterios, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, será nuestra materia de análisis.

3.3.1. LA JURISPRUDENCIA POR REITERACION.

La palabra *reiteración* proviene del latín *reiteratio, onis*, que significa “acción y efecto de reiterar”. A su vez, *reiterar*, deriva del latín *reiterare*, alude a “volver a

decir o hacer algo". Estas acepciones permiten comprender que la jurisprudencia por reiteración se forma cuando se dictan varias sentencias para resolver casos distintos que entrañen un fondo similar, pues debe existir semejanza en el criterio derivado de ellos para que se vuelva obligatorio al convertirse en jurisprudencia.⁴⁷

Son los Tribunales del Poder Judicial de la Federación a los que hace referencia expresa el párrafo octavo del artículo 94 Constitucional, al remitir a las leyes ordinarias la reglamentación de la jurisprudencia obligatoria que ellos pronuncien.

“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.”

La jurisprudencia por reiteración es constituida por los órganos facultados para ello: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito.

La jurisprudencia por reiteración se encuentra reglamentada por los artículos 192, segundo párrafo y 193, segundo párrafo, que expresan lo siguiente:

⁴⁷ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. p.1934.

Artículo 192.- ***La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas***, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

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.

Por tanto, para integrar jurisprudencia obligatoria por reiteración, un mismo órgano jurisdiccional debe sostener un criterio en cinco sentencias, siempre que cada una de éstas haya alcanzado una votación idónea y dicho criterio no haya sido interrumpido por uno en contrario.

Debe enfatizarse que la tarea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, es únicamente *interpretativa* es decir de fijación del sentido de la norma jurídica, no de creación de normas jurídicas. Por tanto, la palabra interpretación tiene un alcance limitativo que debe tenerse siempre en cuenta pues, la Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito invadirían facultades pertenecientes al Poder Legislativo.

Es importante aclarar que la reiteración para conformar jurisprudencia no debe provenir exclusivamente de *ejecutorias*, es decir de sentencias que deciden el fondo de una controversia de manera definitiva e inimpugnable. En 1987, la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia indicó que, de aplicarse literalmente el artículo 192 de la Ley de Amparo, se concluiría que la resolución de conflictos de competencia en juicios ordinarios no generaría jurisprudencia, pues las resoluciones respectivas no se pronuncian dentro del juicio de amparo, amén de que no son ejecutorias en estricto sentido. La propia Sala señaló que esa interpretación literal es inaceptable, pues el espíritu del precepto señalado revela, como esencial, la voluntad del legislador de que, cuando al más Alto Tribunal fija reiteradamente un criterio, éste provee a la seguridad jurídica y se convierte en

jurisprudencia obligatoria. Por otra parte, al analizar el Semanario Judicial de la Federación y los anexos de los informes anuales de labores, se infiere que ha sido la interpretación reiterada que consuetudinariamente se ha hecho, pues se han publicado como jurisprudencias criterios diversos que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte han reiterado, en los términos de la ley, en asuntos donde las resoluciones no fueron ejecutorias.⁴⁸

De los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo se desprende que la jurisprudencia por reiteración se forma al cumplirse cuatro requisitos:⁴⁹

- a) Que se trate de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia –en Pleno o Salas- o de los Tribunales Colegiados de Circuito, en asuntos de su competencia exclusiva.
- b) Que el órgano emisor sea Terminal.
- c) Que sustenten un criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario.
- d) Que tales sentencias alcancen una votación de ocho votos, si son de Pleno, cuatro si son de Sala y unanimidad si son de Tribunales Colegiados de Circuito.

⁴⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, “Semanario Judicial de la Federación”. CD-ROM IUS: 239,609.

⁴⁹ ROJAS CABALLERO ARIEL ALBERTO, Op. Cit. p. 4-5.

3.3.2. LA JURISPRUDENCIA POR UNIFICACION DE CRITERIOS.

El segundo sistema de integración jurisprudencial en México es el conocido como “por unificación de criterios”, derivado de contradicciones de tesis. Según la Real Academia Española, la palabra *unificación* significa “*acción y efecto de unificar*”. A su vez, *unificar* -vocablo derivado del latín *unus*, uno, y *facere*, hacer- tiene las siguientes acepciones: “*Hacer de muchas cosas una o un todo, uniéndolas, mezclándolas o reduciéndolas a una misma especie*” y “*Hacer que cosas diferentes o separadas formen una organización, produzcan un determinado efecto, tengan una misma finalidad, etc*”.⁵⁰

En materia de jurisprudencia, este sistema tiene como objetivo preservar la unidad de la interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, al decidir los criterios que deben prevalecer cuando existen oposición entre los que sustenten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen emitido dichos criterios.

De acuerdo con el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución, se fija jurisprudencia cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito resuelven la contradicción

⁵⁰ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. Cit. p. 2253.

de Criterios, lo que también conocemos como jurisprudencia por unificación de criterios.

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, y

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado la naturaleza jurídica y el objeto del sistema de contradicción de tesis, mediante los siguientes criterios:

...Consecuentemente la contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino una forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los mencionados órganos jurisdiccionales (Tribunales Colegiados de Circuito) en torno a un mismo problema legal, sin que afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales hubiesen emitido dichos criterios.⁵¹

... la finalidad del sistema implantado para resolver la discrepancia de criterios entre órganos terminales del Poder Judicial de la Federación, es la de definir con certeza y seguridad jurídica, tanto para los gobernados como para los órganos encargados de aplicar el derecho, los criterios de interpretación que deben sostenerse respecto de normas generales o constitucionales...⁵²

⁵¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LANACION, “Semanario Judicial de la Federación” CD-ROM IUS: 197,253.

⁵²SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LANACION, “Semanario Judicial de la Federación”. CD-ROM IUS: 187, 834.

A diferencia de la jurisprudencia por reiteración, este tipo de jurisprudencia por contradicción, no requiere de un número reiterado de sentencias, pues una sola resolución dilucidará, entre dos o más criterios contradictorios, cuál es el que prevalecerá, y esa resolución fijará jurisprudencia.

Así, para la formación de la jurisprudencia por contradicción que resuelve la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas, es necesaria la existencia de una contradicción de criterios, la denuncia ante la Suprema Corte de Justicia por parte de los sujetos facultados para ello por las leyes especiales y la intervención del procurador general de la República.

Del artículo 192, último párrafo, de la Ley de Amparo se establece que “constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de las Salas de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados”.

La Ley de Amparo en los artículos 197 y 197-A, se refieren a la contradicción de tesis jurisprudenciales de las Salas de la Corte y a la contradicción de tesis jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados de Circuito.

El Artículo 197 de la Ley de Amparo dispone:

Cuando se trate de tesis contradictorias en los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Corte, están facultados para denunciar la contradicción de tesis los siguientes sujetos:

- a) Cualquiera de las Salas que sustenten las tesis contradictorias;
- b) El Procurador General de la República;
- c) Cualquiera de las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas.

El Pleno de la Corte es el facultado para decidir que tesis ha de prevalecer.

Al Procurador General de la República se le faculta discrecionalmente para emitir o no su parecer. Para ello se le concede un término de treinta días.

Por su parte, el Artículo 197-A, de la Ley de Amparo dispone:

En el supuesto de tesis contradictorias en los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito se faculta para denunciar la contradicción a los siguientes sujetos:

- a) A los ministros de la Suprema Corte de Justicia;
- b) Al Procurador General de la República;
- c) A cualquiera de los tribunales o magistrados que sustentan las tesis contradictorias.
- d) A cualquiera de las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis fueron sustentadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la facultada para determinar la tesis que ha de prevalecer.

Al Procurador General de la República, directamente o por conducto del agente del ministerio público, se le faculta discrecionalmente para exponer si parecer dentro del término de treinta días.

En los mencionados artículos 197 o 197-A de la Ley de Amparo, se señala expresamente que la resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios en que fueron pronunciadas. Tal regla es saludable pues de esta manera se evita que la denuncia de contradicciones se convierta en una nueva instancia en el juicio de amparo.

La denuncia de contradicción de tesis procede cuando se han contrapuesto consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidos en la parte considerativa de las sentencias respectivas, que son las que constituyen las tesis sustentadas por los órganos jurisdiccionales. Por tanto, no basta con que existan determinadas contradicciones si éstas sólo se dan en aspectos accidentales o secundarios dentro de los fallos que originan la denuncia, sino que la oposición debe presentarse en la sustancia del problema jurídico debatido. Será la

naturaleza del problema, situación o negocio jurídico analizado, la que determine materialmente la contradicción de tesis.⁵³

También procede cuando la denuncia proviene de un Tribunal Colegiado de Circuito que, sin emitir directamente una tesis, hace suya la sustentada por otro órgano colegiado,⁵⁴ así como cuando uno de los criterios divergentes sea implícito, siempre y cuando el sentido de ésta pueda deducirse indudablemente.⁵⁵

Por tanto por contradicción de tesis debe entenderse: *“el sistema de integración jurisprudencial, cuya finalidad consiste en preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los mencionados órganos jurisdiccionales en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios que hubieran originado dichos criterios”*.

⁵³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LANACION, “Semanario Judicial de la Federación” CD-ROM IUS: 191,753.

⁵⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LANACION, “Semanario Judicial de la Federación” CD-ROM IUS: 192,333.

⁵⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LANACION, “Semanario Judicial de la Federación” CD-ROM. IUS: 200,735.

3.4. OBLIGATORIEDAD.

Por *obligatoriedad* se entiende la “*cualidad de obligatorio*”; por su parte, el verbo “*obligar*” proviene del latín *obligare*, que significa “*mover e impulsar a hacer o cumplir una cosa*”, “*compelel*”, “*ligar*”, “*hacer fuerza en una cosa par conseguir un efecto*”. Otra definición es: “*Obtener por la fuerza, forzar*”, “*exigencia moral o legal*”.⁵⁶

En su *diccionario de derecho*, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara ofrecen la siguiente definición de *obligatoriedad*: “*Es la calidad de obligatorio de un mandato, orden o disposición de un órgano de autoridad*”.⁵⁷

El Diccionario Jurídico Mexicano explica el significado jurídico de la obligación con base en las Institutas de Justiniano, donde se define a la obligación de la siguiente manera: *Obligatio est iuris vinculum, quo necesítate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iura* (“La obligación es un vínculo de derecho, por el que somos constreñidos con la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad”).⁵⁸

En el diccionario mencionado se concluye que la fuerza obligatoria de la interpretación jurídica se basa en la razón y en la fuente que la genera. Si

⁵⁶ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. Cit. p.1603.

⁵⁷ DE PINA RAFAEL y DE PINA VARA RAFAEL. Op. Cit. p.388.

⁵⁸ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op. Cit. p.2666.

seguimos este razonamiento, la obligatoriedad de la jurisprudencia mexicana está prevista en el artículo 94, párrafo octavo de la Constitución, que a su vez nos remite a los diversos 192 y siguientes de la Ley de Amparo.

La jurisprudencia es impuesta por los órganos jurisdiccionales competentes como regla obligatoria y directa, para ser seguida por los tribunales inferiores, con lo que se logra una mayor coherencia en todo el sistema jurídico. Esta función de la jurisprudencia ha sido determinante en el sistema jurídico mexicano, tanto en la identificación de los principios generales básicos del derecho como en la aplicación e interpretación de las disposiciones jurídicas y de los actos de las distintas autoridades. Esto logro se lleva a cabo gracias a que la jurisprudencia tiene fuerza obligatoria y debe acatarse, mientras no se modifique o interrumpa por el órgano que goza de las facultades para ello

En cuanto a la jurisprudencia de los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, su obligatoriedad está prevista en los artículos 94, octavo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 192, primer párrafo y 193, primer párrafo de la Ley de Amparo, que respectivamente establecen:

Artículo 94.

...

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.

Artículo 192.

...

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Como se desprende del artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia del Pleno de la Corte obliga a las Salas que la integran, así como a los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

En el caso de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, su jurisprudencia es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios 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 y federales.

Es importante precisar si la jurisprudencia resulta obligatoria para las autoridades administrativas, sobre todo si se tiene en cuenta que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo señalan como obligados sólo a órganos jurisdiccionales. Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice, que la obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan considerado para emitir el acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y no en citar la jurisprudencia respectiva; es decir, la obligación de fundar los actos en la ley no implica hacerlo en base en la interpretación de los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, pues la jurisprudencia se diferencia de la ley porque es obra de los órganos jurisdiccionales, mientras que la ley proviene del órgano legislativo.

En otro orden de ideas, la Corte ha emitido criterios en relación con la obligatoriedad de su jurisprudencia para el entonces Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). En 1955 la desaparecida Sala Auxiliar estableció:

No. Registro: 384,442

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Quinta Época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXV

Tesis:

Página: 1685

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. ES OBLIGATORIA PARA EL TRIBUNAL FISCAL.

La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte es obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación. La naturaleza eminentemente jurisdiccional de las funciones que realiza dicho tribunal administrativo, el régimen de derecho que debe presidir al ejercicio de sus atribuciones y el pronunciamiento de sus sentencias, así como la subordinación jerárquica en que ha quedado colocado respecto a esta Suprema Corte mediante la institución de un recurso de revisión de sus mencionadas sentencias, implican la obligatoriedad de la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo. Si el Tribunal Fiscal se apartara de la interpretación establecida por la Corte, quebrantaría un principio de economía procesal y determinaría dilaciones del procedimiento nocivas para los intereses de las partes y un recargo indebido de las labores de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación. Por lo demás, el mismo Código Fiscal reconoce tácitamente el carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Corte cuando autoriza a la Procuraduría Fiscal o a sus agentes para formular pedimento en el sentido de que se pronuncie sentencia favorable al actor cuando se invoque una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación instituida en cuestiones idénticas a las que se controvertan. Sólo existe agravio cuando alguna de las partes sufre un perjuicio en sus intereses jurídicos con motivo de la violación de la ley; mas la sujeción de un tribunal inferior a la jurisprudencia de la Suprema Corte implica cabalmente el cumplimiento de la ley, a menos que la hipótesis contemplada concretamente en el juicio rebasara el ámbito de la jurisprudencia. Si bien es cierto que el artículo 193 bis de la ley reglamentaria del juicio de amparo, declara obligatoria la jurisprudencia para tribunales judiciales federales y de los Estados y Juntas de Conciliación y Arbitraje, dado el carácter de tribunales orgánicamente administrativos inherente a esta últimas, es aplicable, por evidente analogía, al caso del Tribunal Fiscal de la Federación.

Revisión fiscal 304/54. Procuraduría Fiscal de la Federación (Arroniz Castro Manuel). 25 de agosto de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Rivera.

El tribunal en comento, al ser administrativo, está obligado a acatar la jurisprudencia de la Corte aun en el caso de tema de inconstitucionalidad de leyes; aunque dichos temas sean de la competencia exclusiva de los órganos del Poder

Judicial de la Federación, la jurisprudencia que al respecto emita la Suprema Corte de Justicia también obliga a los tribunales administrativos, toda vez que la ley no hace excepción alguna; aplicarla, tales tribunales no alteran ni se exceden en su competencia, pues no se pronuncian sobre inconstitucionalidad de leyes, sino que sólo resuelven que un acto de autoridad se encuentra indebidamente fundado, al haberse apoyado en una ley o precepto declarado inconstitucional por la Corte. Al aplicar jurisprudencia sobre esa cuestión, sólo realiza un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron, o no, el artículo 16 de la Constitución Federal. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad. Por otro lado, la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 Constitucional, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados inconstitucionales por la jurisprudencia del más Alto Tribunal del país.

*Rafael de Pina*⁵⁹ comenta al respecto que la obligatoriedad de la jurisprudencia debe tenerse como “criterio orientador de autoridad moral, pero sin la rigurosa eficacia de la norma jurídica”, ya que ello afectaría el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución, pues el propósito de la jurisprudencia es el de “obtener una interpretación uniforme del derecho en los casos que la realidad presenta a los Jueces. Con ella se persigue

⁵⁹ DE PINA RAFAEL “Elementos de Derecho Civil Mexicano” 15ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1986. p. 141.

hacer efectivo el principio de la igualdad de todos los miembros del Estado ante la ley (y ante el derecho en general)”, y agrega que “para nosotros, la función de la jurisprudencia no es la de crear derecho, sino la de interpretar el formulado por el legislador (creándolo directamente en caso de una ley o reconociendo como tal derecho o normas que él no ha creado tales como la costumbre, los usos, los principios generales de derecho etc.)”. A este respecto, afirma que la naturaleza de la norma creada por la jurisprudencia goza de la naturaleza que tienen las leyes cuando obra como un órgano de interpretación auténtica.

Por lo que hace a la obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, está regulada por el artículo 193 de la Ley de Amparo:

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.

La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito, obliga a todos los tribunales y juzgados del país, mencionados en el referido

artículo 193 de la Ley de Amparo, independientemente de que se encuentren, o no, en el mismo Circuito del Colegiado que la hubiera integrado; el artículo 196 de la Ley de Amparo fortalece la validez de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados, al posibilitar que las partes invoquen ante un Tribunal Colegiado la jurisprudencia establecida por otro.

Debe precisarse que los sistemas legales de integración de la jurisprudencia no exigen como requisito para su obligatoriedad, la redacción, control y difusión de las tesis jurisprudenciales. Para que se produzca una jurisprudencia por reiteración sólo basta los cinco criterios coincidentes, no interrumpidos por otro en contrario, y aprobados por ocho o cuatro Ministros, según se trate del Pleno o las Salas; esto es, en ningún caso prevé que, además de este procedimiento, la jurisprudencia requiera la redacción e una tesis, así como su control y publicación.

Ahora bien, en el supuesto de que ante un Tribunal Colegiado de Circuito se invoque una tesis jurisprudencial que se presuma sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que se refleje en una tesis aprobada y publicada formalmente, el tribunal respectivo deberá verificar la existencia del criterio jurídico, así como que reúna los requisitos legales exigidos para ser obligatorio; esto se logrará por conducto de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Concretamente, lo que el tribunal correspondiente debe verificar, con apoyo en el artículo 196 de la Ley de Amparo, segundo párrafo, de la Ley de Amparo:

- a) La existencia del criterio jurídico;
- b) que haya sido reiterado en cinco sentencias ininterrumpidas por otra en contrario, o bien, que haya dilucidado una contradicción de tesis;
- c) si se trata de jurisprudencia por reiteración, que las resoluciones que la integran hayan sido aprobadas por lo menos por el voto de ocho Ministros si aquéllas fueron emitidas por el Pleno, y por cuatro Ministros tratándose de las pronunciadas por las Salas;
- d) en el caso de la jurisprudencia por unificación, que el criterio jurídico haya sido el que resolvió el punto de contradicción entre las tesis contendientes, no otro que, aun cuando esté contenido en la resolución, se refiera a un aspecto relacionado, pero diverso al tema de fondo; y
- e) que el criterio jurisprudencial se encuentre vigente, es decir, que no haya sido interrumpido, modificado o que exista otra jurisprudencia posterior en sentido diverso.

Agotadas las fases anteriores, el Tribunal Colegiado de Circuito determinará la aplicabilidad de la jurisprudencia al caso concreto sometido a su conocimiento.

Los órganos que establecen jurisprudencia deben cumplir con lo dispuesto por el artículo 195 de la Ley de Amparo, en cuanto a la aprobación del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales, así como su remisión al área responsable de

publicar el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y a los órganos jurisdiccionales que no intervinieron en su integración.

3.5. APLICABILIDAD.

El vocablo *aplicabilidad* remite a la “*cualidad de aplicable*”; a su vez, *aplicable* implica “*acción y efecto de aplicar*”; por último, *aplicar* proviene del latín *applicare, arrimar*, tiene entre otras, las dos siguientes acepciones: “emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto o rendimiento en alguien o algo”, y “referir a un caso particular lo que se ha dicho en general, o a un individuo lo que se ha dicho de otro”. La aplicabilidad de la jurisprudencia consiste en el acto por el cual el juzgador obligado a acatarla la observa para resolver un caso concreto.⁶⁰

La Suprema Corte resolvió que la aplicación de la jurisprudencia por el órgano jurisdiccional puede hacerse de modos diferentes. Existen casos en que, al aplicarla, el órgano hace suyas las razones contenidas en la tesis, como sucede cuando al examinar una de las cuestiones controvertidas se limita a transcribir el texto de la tesis sin tener que expresar otras consideraciones; o cuando estudia el problema debatido con base en razonamientos propios, y los complementa o fortalece con la reproducción de alguna tesis jurisprudencial relativa al tema. Sin

⁶⁰ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. p. 182.

embargo, esto no ocurre si existe una jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de la ley aplicada en el acto reclamado, pues en este supuesto el juzgador no examina el tema debatido y resuelto por aquélla, sin importar que comparta o no sus razonamientos y sentido; es decir, en este caso, el Juez o tribunal sólo ejercen su libertad de jurisdicción en la determinación relativa a si el caso concreto se ajusta o no a los supuestos que lleven a la aplicación de la jurisprudencia, pero no en el criterio adoptado por ésta.

Como la creación jurisprudencial es de orden público y obligatoria, cuando a un caso concreto le sea aplicable una tesis jurisprudencial, porque los elementos de la controversia se ajusten al criterio que informa la tesis, su aplicación es inobjetable, aunque las partes no se hayan referido al criterio sustentado por la jurisprudencia aplicada. Sería ilegal la aplicación de una jurisprudencia si ésta no fuera acorde con los elementos del juicio donde se aplica, o bien, si se razonara en forma ilógica o incongruente para forzar la aplicación de la jurisprudencia a un caso concreto.

En tal sentido, la fracción II del segundo párrafo del artículo 196 de la Ley de Amparo, al prever el caso de que cualquiera de las partes invoque ante un Tribunal Colegiado la jurisprudencia de otro, dispone que el tribunal del conocimiento deberá:

II. Cerciorarse de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio.

Ahora bien, que toda tesis sea obligatoria no implica necesariamente que su aplicación se realice, al margen de las pretensiones que las partes deduzcan en el juicio y de las pruebas que aporten, dado que la invocación y, en su caso, aplicación de tales criterios obedece a la necesaria adecuación del caso a la prevención contenida en la jurisprudencia, y no a la inversa, lo que significaría someter a su molde lo que pudiera escapar de su contenido.

La aplicación de la jurisprudencia opera no sólo para la resolución de juicios de amparo, sino también de asuntos distintos que sean de la competencia de los juzgadores obligados a acatar, los criterios jurisprudenciales. Por ejemplo, cuando un Juez de Distrito, al resolver un amparo, invoca ejecutorias de la Suprema Corte pronunciadas con motivo de revisiones fiscales, ello no implica una infracción a los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, ya que los Jueces Federales están autorizados para apoyar sus sentencias en criterios emitidos por el Máximo Tribunal, tanto en juicios de garantías como en cualquier otro asunto que éste pueda resolver.

Por otra parte, aunque una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia aluda a un artículo de una legislación abrogada, el criterio sostenido en dicha tesis aún es aplicable, siempre que una disposición de la ley vigente contemple sustancialmente la misma prevención. En efecto, si se derogó la ley en que aparece un precepto interpretado por la jurisprudencia de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, pero el legislador lo reproduce en un ordenamiento nuevo y lo destina a regir las mismas situaciones que en el anterior, el criterio adoptado subsiste con la misma fuerza obligatoria, de ahí que aún deba aplicarse, pues la fuente que le da vida es el contenido de la norma que, en el nuevo cuerpo legal, producirá efectos que en el pasado.

Es importante hacer notar que, al aplicarse jurisprudencia formada con posterioridad a la fecha de un acto reclamado en el juicio de amparo, pero que interpreta la ley que lo rige, no se viola en perjuicio del quejoso el principio constitucional de irretroactividad de la ley, pues, como ya vimos, la jurisprudencia no es una ley, sino la interpretación de esta. La aplicación de la jurisprudencia no es sino la misma de la ley vigente cuando se realizaron los hechos que constituyeron el acto reclamado.

Así mismo, cuando sobre un caso específico exista jurisprudencia, es ésta la que debe aplicarse, no otra genérica que se sustente en supuestos diversos.

Respecto a cuando es exigible la aplicación de la jurisprudencia, a los tribunales que están obligados a observarla, la Segunda Sala de la Suprema Corte emitió el siguiente criterio:

No. Registro: 191,339

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: 2a. LXXXVI/2000

Página: 364

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO PUEDE EXIGIRSE SU APLICACIÓN A LOS TRIBUNALES, SINO A PARTIR DE SU PUBLICACIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, O ANTES, SI DE ELLA TUVIERON CONOCIMIENTO POR OTRA DE LAS VÍAS PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO.

De la interpretación adminiculada y armónica de los artículos 192 y 195 de la Ley de Amparo, se obtiene que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para los tribunales y que aprobado el texto de la tesis jurisprudencial, se remitirá al Semanario Judicial de la Federación y a los tribunales de amparo, para su publicidad y difusión. Por tanto, aunque la jurisprudencia es obligatoria en cuanto se integra, sólo puede exigirse de los tribunales su aplicación a partir de su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, o antes si tuvieron conocimiento de ella por otros medios, entre ellos, los previstos por los artículos 195, fracciones III y IV, y 197-B, de la

Ley de Amparo. Por lo tanto, si al momento de resolver una cuestión jurídica aún no se había dado a una jurisprudencia aplicable al caso concreto la debida difusión por los medios señalados, ni existen datos que demuestren su conocimiento previo por los tribunales de amparo, no puede, válidamente, imputárseles su inaplicación.

Incidente de inejecución 179/99. Comercial Mexicana, S.A. de C.V. 9 de junio del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Javier Sánchez Rosas.

El artículo 16 de la Constitución obliga a toda autoridad a fundar y motivar sus resoluciones, la sola transcripción de una tesis jurisprudencial, por parte de los órganos obligados por ella, no basta para cumplir con la exigencia constitucional indicada, sino que es necesario que el órgano jurisdiccional asiente las consideraciones lógicas que demuestren su aplicabilidad al caso concreto, independientemente de que el juzgador complemente la aplicación de los criterios jurisprudenciales en que se apoye, con razonamientos adicionales que aseguren el cumplimiento de la garantía constitucional señalada.

El artículo 197, cuarto párrafo de la Ley de Amparo, contiene una regla de aplicación de la jurisprudencia para casos en que existan modificaciones a los criterios judiciales. Si el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación modifican una jurisprudencia, los cambios de criterio serán válidos para resolver exclusivamente casos aún no fallados, sin que puedan afectarse las situaciones concretas decididas en los precedentes, pues por seguridad jurídica de la cosa juzgada el nuevo criterio no puede cambiar los casos ya resueltos; sin embargo, los asuntos que aún no han sido fallados por el órgano jurisdiccional competente, sí deben ajustarse al nuevo criterio jurisprudencial, más allá de que en la época en que surgió la problemática a resolver y de que en la fecha en que se valora un hecho hubiera estado vigente otro criterio ya superado.

3.6. INTERRUPCION Y MODIFICACION

La palabra *interrupción* proviene del latín *interruptio, onis*, se traduce en la “acción y efecto de interrumpir”; a su vez, este último término deriva del latín *interrumpere*, implica “cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo”.⁶¹

La palabra *modificación* proviene del latín *modificatio, onis*, se entiende la “acción y efecto de modificar”; etimológicamente, el verbo *modificar* fue antecedido por el latín *modificare*, y significa “transformar o cambiar algo mudando alguno de sus accidentes”.⁶²

⁶¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. p. 1294.

⁶² *Ibíd.* Op. Cit. p. 1520

Los dos primeros párrafos del artículo 194 de la Ley de Amparo indican:

Artículo 194.- La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

De estas previsiones se desprende una cuestión fundamental: que la interrupción de la jurisprudencia trae aparejado el fin de su obligatoriedad. Una vez satisfechos los requisitos mencionados, la jurisprudencia interrumpida perderá vigencia, es decir, quedará derogada. Sin embargo, cuando una jurisprudencia es interrumpida por una ejecutoria en contrario y, por tanto, pierde obligatoriedad, ello no impide que aún se siga su criterio ni que se aplique la ejecutoria aislada.⁶³

La interrupción de la jurisprudencia puede ser parcial, cuando el órgano que la ha integrado considera que no puede subsistir como criterio único y absoluto, sino que amerita excepciones.

⁶³ GARCIA MAYNEZ EDUARDO. Op. Cit. p. 71.

Se ha considerado también que, si bien el segundo párrafo del artículo 194 de la Ley de Amparo establece que la ejecutoria que interrumpe la jurisprudencia debe expresar las razones en que se apoye la interrupción, la falta de éstas, dadas en forma explícita, podrá implicar una deficiencia de técnica procesal, pero no por ello dejará de aplicarse el primer párrafo del citado precepto, conforme al cual la jurisprudencia se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio, cuando se pronuncia una ejecutoria en contrario.

En cuanto a la modificación de la jurisprudencia, conviene citar los artículos 194, último párrafo, y 197, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo:

Artículo 194.-

....

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta Ley de Amparo:

Artículo 197.-

....

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador general de la República, por sí o por conducto del agente que al

efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

La Suprema Corte de Justicia indicó que la palabra “modificación”, contenida en el artículo 194, no se constriñe a su significado literal, esto es, que sólo puedan cambiarse los elementos accidentales de la jurisprudencia, sin alterar su esencia. Antes bien, el proceso ahí previsto permite el cambio total de un criterio anteriormente sostenido; es decir, la sustitución de un criterio jurídico por otro nuevo, que incluso podría ser en sentido contrario al que se abandonó. Así las cosas, “modificar la jurisprudencia” significa “cambiar de criterio, interrumpir la obligatoriedad de una tesis y emitir otra nueva que la sustituya”. Por lo demás, dado que la jurisprudencia deriva de la interpretación de las leyes en beneficio de la certeza jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades amplísimas para transformar la jurisprudencia cuya modificación se solicite, sin más limitación que interpretar la ley y establecer la regla jurídica a aplicar. Restringir dichas facultades al análisis de cuestiones particulares analizadas en los casos concretos que originaron la jurisprudencia, supondría ignorar las normas que regulan su modificación.

En el caso de la jurisprudencia por contradicción de tesis, debe tenerse en cuenta que la materia de su modificación está delimitada por el tema de la contradicción que la originó; es decir, la materia de la modificación se limita a las situaciones jurídicas que se analizaron en concreto sin poder abordarse otros aspectos que impliquen adiciones al criterio original o a la solución de planteamientos jurídicos ajenos al tema de contradicción originalmente planteado, pues de hacerlo, se crearía jurisprudencia en una forma no prevista por la ley.

El artículo 197, párrafo cuarto de la Ley de Amparo, señala que “Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los Ministros que las integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación...” se sigue que los referidos Tribunales Colegiados --obligados a acatar la jurisprudencia del Pleno o las Salas de la Corte, según el artículo 192 de la ley citada— también están facultados para pedir, de cualquiera de éstos, la modificación de la jurisprudencia que hayan establecido.

Por otra parte, sería incorrecto que la Sala o el Tribunal Colegiado que pretenda pedir al órgano respectivo la modificación de la jurisprudencia que lo obligue, retrasara la resolución del negocio del que haga derivar la solicitud, en espera de que ésta se resuelva; esto se debe a que, en primer lugar, no existe precepto legal alguno que así lo autorice y, en segundo, a que

independientemente de que se contravendrían las disposiciones relativas que constriñen a los órganos jurisdiccionales a fallar los asuntos de su competencia en los términos establecidos, ocurriría que el Tribunal Colegiado o la Sala rehusara acatar la jurisprudencia obligatoria, lo que vulneraría el artículo 192 de la Ley de Amparo. Si de conformidad con el artículo 194 del mismo ordenamiento, la jurisprudencia se interrumpe siempre que se pronuncia ejecutoria en contrario por ocho Ministros –si se trata de la sustentada por el Pleno— o por cuatro –si es de una Sala--, mientras no se produzca la resolución con los votos mayoritarios que interrumpa una jurisprudencia, ésta debe acatarse y aplicarse por los órganos judiciales que se encuentren obligados. En conclusión, previamente a solicitar al órgano respectivo la modificación de la jurisprudencia que tuviera establecida, debe resolverse el caso concreto que origine la petición, mediante la aplicación de la tesis jurisprudencial de que se trate.

Del artículo 197, último párrafo, de la Ley de Amparo, se desprende una facultad discrecional a favor de los órganos y funcionarios que en él se mencionan, para solicitar la modificación de la jurisprudencia; sin embargo, no los obliga a hacerlo cuando las partes lo soliciten, pues, de haberse pretendido esto último, así lo hubiera expresado la ley, al sustituir el término “podrán” por el diverso “deberían”. Aun cuando la variabilidad de la jurisprudencia deriva de su propia naturaleza, en tanto que sólo así es posible adaptarla a la realidad social, no puede obligarse a los tribunales a solicitar su modificación cuando las partes lo pidan, sino sólo facultarlos para cuando consideren que hay razones justificativas de la modificación. Lo contrario supondría que las partes pudieran solicitar la

modificación de toda aquella jurisprudencia que fuera adversa a sus intereses, lo que produciría una situación caótica. En relación con esto, debemos recordar que, al tenor de los artículos 192 y 197 de la Ley de Amparo, los únicos legitimados para solicitar la modificación de la jurisprudencia establecida por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, son las propias Salas de la Corte, los Ministros que las integran, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Magistrados que los conforman. Por tanto, las partes carecen de legitimación para hacer la solicitud de modificación de la jurisprudencia por el Máximo Tribunal, toda vez que no se ubican en alguna de las hipótesis señaladas.

Finalmente, debe aclararse que las Salas de la Suprema Corte y sus integrantes sólo pueden solicitar la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, no de la producida por otra de ellas, dado que, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, las Salas son vinculadas exclusivamente por la jurisprudencia del Pleno de la Corte, pero no por la de otra de ellas. Por tanto, si una Sala, al conocer de un asunto de su competencia, estima que no comparte el criterio jurisprudencial de la otra Sala, puede fallar el negocio respectivo y sustentar una postura contraria. En tal caso, desde luego, habría que denunciar ante el Pleno la respectiva contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 197, párrafos primero, segundo y tercero, de la Ley de Amparo.

CAPITULO IV

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

4.1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Para comenzar al hablar sobre la justicia administrativa, es conveniente estudiar primero el concepto de justicia en lato sensu, el cual resulta más difícil definir. A este respecto, Rafael de Pina Vara en su diccionario de derecho lo define de la siguiente manera:

“Es la disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo más o menos amplio ... Tradicionalmente la justicia ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia.”⁶⁴

Por lo que toca al concepto de justicia administrativa ésta es definida por Adolfo Merkl como “la función ejercida por órganos ejecutivos independientes esto es, tribunales sobre materias administrativas, más exactamente: para examinar los

⁶⁴ DE PINA RAFAEL y DE PINA VARA RAFAEL. Op. Cit. p.344

actos de la administración”. José Luís Caballero Cárdenas aclara la definición de Merkl en los siguientes términos.⁶⁵

“La idea de Merkl debe entenderse en sentido lato en virtud de que la justicia administrativa no es solo pronunciada por Tribunales adscritos formalmente al poder Ejecutivo, sino que globalmente corresponde a todo órgano jurisdiccional, sin la premisa de la adscripción formal.”⁶⁶

Es por ello que él mismo autor define el concepto en análisis de la siguiente manera:

“Es una forma de control jurisdiccional de la legalidad de los actos realizados por las autoridades administrativas.”⁶⁷

La Administración Pública, al intervenir gradualmente y en forma ascendente en nuevos campos, siempre su actuar lo será frente a un administrado. Ahora bien, la actuación de la administración tiene que estar sujeta a derecho que es lo que se conoce como “principio de legalidad”, que no es más que una garantía de que dicha actuación será conforme a Derecho. Aún con eso el administrado puede sufrir algún perjuicio en su esfera jurídica provocado por la actuación de la administración.

⁶⁵ CABALLERO CARDENAS, citado en YANOME YESAKI MAURICIO, “La Inconstitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León”. Ed. Elsa G. de Lazcano, México, 2002.p.153.

⁶⁶ Ibídem. Op. Cit. p.153.

⁶⁷ Idem. OP. Cit. p. 154.

Los tribunales administrativos ejercen la potestad de aplicar el derecho administrativo en los casos de contención entre la administración y los administrados, atendiendo así la satisfacción de intereses públicos y cumpliendo simultáneamente con la función de dictar justicia especializada que haga prevalecer la legalidad en esta materia.

4.1.1 CONTROL JURISDICCIONAL

El control jurisdiccional es de vital importancia sobre los actos de la administración, toda vez que la misma, por el trabajo que realiza, pudiera lesionar derechos de los administrados, los cuales siempre deben de tener una instancia para hacer valer sus derechos, de modo que un control jurisdiccional en la administración sería lo más indicado para que el administrado a que se le lesionó el derecho haga valer sus acciones en contra de la acción que originó dicha lesión.

Así pues, Héctor Jorge Escola afirma que:

“...uno de los fundamentos de la juridicidad de la actividad administrativa es que si la administración tiene un papel prevaleciente y prerrogativas exorbitantes que puede ejercer en procuración del cumplimiento de finalidades del interés general, los particulares también tienen derechos y garantías, que resultan de la Constitución, las cuales no pueden ser

violadas sin que ello de lugar a una acción tendiente a lograr su restablecimiento. El mismo, afirma que puede ocurrir que la actividad administrativa no se ciña a derecho y perturbe o lesione derechos de los administrados, por lo que ante tal posibilidad surge la necesidad de establecer un control eficiente u adecuado sobre los actos de la administración, para verificar si dichos actos se encuentran o no ajustados al orden legal vigente, de manera que sino se encuentra apegado a derecho, poder restablecer el imperio de la juridicidad administrativa.”⁶⁸

Con lo anterior, podemos concluir que el control jurisdiccional sobre los actos de la administración adquiere una gran relevancia como instancia para los administrados cuyos derechos y garantías individuales hayan sido lesionadas por los actos administrativos; para que sea un medio de determinar con justicia e imparcialidad si los actos administrativos se encuentran apegados a derecho o si lesionan derechos de los administrados.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga explica que:

“...la Administración se ejerce sobre sus propios actos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados... por esta razón se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos

⁶⁸ ESCOLA HECTOR JORGE, “Compendio de Derecho Administrativo”. Ed. Desalma, Vol. III, Buenos Aires, Argentina, 1984. p 1158.

diferentes de ésta e independientes... que pueda juzgar y decidir... las controversias que se susciten entre la administración y los particulares.”⁶⁹

Esta afirmación del Dr. Gabino Fraga establece que el control jurisdiccional sobre los actos administrativos es un medio para determinar con justicia e imparcialidad si los actos administrativos se encuentran apegados a derecho o si éstos lesionan derechos de los administrados.

4.1.2 CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DEL TERMINO CONTROL JURISDICCIONAL.

El autor Guillermo Cabanellas, señala lo siguiente acerca de jurisdicción:

“Genéricamente, significa autoridad, potestad, dominio, poder. Conjunto de atribuciones que corresponden en una materia y en cierta esfera territorial. La palabra jurisdicción se forma de jus y de dicere, que significa aplicar o declarar el derecho.”⁷⁰

Por su parte el maestro Rafael de Pina Vara establece en su Diccionario de Derecho que:

⁶⁹ FRAGA GABINO, “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa, México, 1989. p.443

⁷⁰ CABANELLAS GUILLERMO, “Diccionario Jurídico Elemental”. Ed. Heliasta. Argentina, 1980.

“La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.

*La juridicidad es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador”.*⁷¹

Ambos autores coinciden en que existen diversas materias de aplicación de la jurisdicción y dentro de dicha clasificación se encuentra la jurisdicción contenciosa-administrativa, por la cual debemos entender que es la manifestación de la jurisdicción especial destinada a resolver las cuestiones que surjan entre los órganos de la administración pública y los sujetos administrados.

Una vez analizado lo que se entiende por jurisdicción, daremos el concepto de lo que es un control, para de esta manera pasar posteriormente al análisis del concepto del control jurisdiccional. El vocablo “control significa según el Diccionario de la Lengua Española: “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención.”⁷²

Por lo tanto, el concepto de control jurisdiccional, sería, según mi opinión, la vigilancia o inspección de la actividad que el Estado realiza, encaminado a la

⁷¹ DE PINA RAFAEL y DE PINA VARA RAFAEL, Op. Cit. p. 339

⁷² DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. Cit. p.561.

actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.

Aplicando dicho concepto a la materia administrativa, afirmarí que es la vigilancia o inspección de la actividad que el Estado realiza encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso en que un administrado considere que un acto administrativo lesiona sus derechos, es decir, al análisis de que si el acto administrativo es violatorio o no de derechos del administrado.

Con la definición anterior y tomando lo que establece Jorge Carpizo “el Poder Judicial tiene atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la Constitución. El poder judicial... es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir”⁷³ concluyo con la definición que presenta Héctor Jorge Escola sobre control jurisdiccional:

“El control jurisdiccional, por último, es aquel que se ejerce por órganos jurisdiccionales conforme a un procedimiento también jurisdiccional, en el cual se declara, previo ejercicio de una acción, la regla de derecho aplicable a determinada situación jurídica.”⁷⁴

⁷³ CALZADA PADRON FELICIANO, “Derecho Constitucional”. Ed. Harla, México 1990.

⁷⁴ ESCOLA HECTOR JORGE. Op. Cit. p.1168.

Con el control jurisdiccional sobre los actos administrativos, nace el contencioso-administrativo, o sea, la contienda entablada entre la administración y los particulares ante un órgano jurisdiccional imparcial.

Los efectos del control jurisdiccional consisten en confirmar, modificar o revocar el acto administrativo que el particular impugnó por considerar que el mismo violaba sus derechos.

“El control administrativo tiene por finalidad la realización del acto administrativo dentro de la ley; por lo tanto, no hay duda de que su labor debe ser amplia y sin ninguna limitación.

El control puede suspender los efectos del acto impugnado con efecto retroactivo al momento en que fue dictado. Puede anularlo completamente, declarando su ineficacia total y su falta de vigencia legal. Puede rectificarlo modificándolo parcialmente o sustituyendo por otro completamente distinto.”⁷⁵

Con todo lo anterior, podemos afirmar que el control jurisdiccional sobre los actos administrativos es un medio eficaz para asegurar que el acto administrativo siempre que se encuentre apegado a derecho, toda vez que si un acto administrativo lesiona algún derecho del particular, éste puede recurrir al órgano

⁷⁵ YANOME YESAKI MAURICIO. Op. Cit. p.158.

jurisdiccional a inconformarse con dicho acto para que éste en última instancia determine si viola o no su derecho.

4.2 LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

Por función jurisdiccional entendemos la manifestación del Estado, que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial.⁷⁶

De lo anterior excluimos los recursos administrativos, en cuanto a través de ellos la Administración Pública no realiza una función de naturaleza jurisdiccional, en tanto no existe controversias entre las partes, ya que sólo se somete a la revisión un acto administrativo, y además por faltar un tercero que resuelva en forma imparcial el asunto.

Por tal motivo, la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean éstos administrativos o judiciales.

⁷⁶ LUCERO ESPINOZA MANUEL, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”. p. 167.

El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública, se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado, que sean ellos los que revean el acto y, por otra parte el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.

Esta jurisdicción difiere de la ordinaria en dos aspectos fundamentales el primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto solo pueden ser parte en el litigio el particular afectado por un acto administrativo, y la autoridad que lo emitió; el segundo, respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, toda vez que en este sentido el tribunal solo es un órgano revisor del acto administrativo, y, por lo tanto, la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia del tal acto y no otros.

Al respecto, Fernández de Velazco, citado por Manuel J. Argañarás en su obra Tratado de lo Contencioso Administrativo dice:

"La cualidad característica de la jurisdicción contenciosa, radica en ser substancialmente crítica y revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dictan en la vía gubernativa, bien provocada por un particular, ya mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de decidir de una manera

exclusiva en la extensión que el acuerdo, la petición o reclamación, haya tenido en la propia vía gubernativa”.⁷⁷

Se caracteriza, además por ser una jurisdicción rogada, o lo que es lo mismo, que interviene procesalmente a requerimiento de parte, sea esta un particular, o la propia administración.

4.3 MODELOS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA

La organización del control jurisdiccional de la administración varía según los diferentes sistemas jurídicos. Conforme al papel del juez judicial y del juez administrativo, podemos distinguir diversos sistemas de control jurisdiccional de la administración. Existen dos modelos radicales: el dualista y el judicialista.

- A. El modelo de unidad de jurisdicción o anglosajón, que otorga al juez judicial el conocimiento del contencioso administrativo;

- B. En el modelo dualista o francés, una jurisdicción administrativa independiente es competente para resolver el conjunto de litigios que oponen a la administración frente a los particulares;

⁷⁷ ARGAÑARAS MANUEL J. “Tratado de lo Contencioso Administrativo”, Ed. Tipográfica. Argentina 1955. p. 98.

La doctrina menciona otros sistemas de atribución para la jurisdicción en lo contencioso-administrativo, pero nuestro enfoque va hacia el estudio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que el mismo presenta rasgos característicos de dichos sistemas, por lo que únicamente trate esos dos para explicarnos lo que sucede en México, sobre el punto en cuestión.

En México, el sistema de Jurisdicción Administrativa presenta una naturaleza híbrida. Es un sistema judicial parecido al sistema Norteamericano con algunas implantaciones del modelo francés de tribunales administrativos.

En el sistema jurisdiccional Mexicano, el control de los actos de las autoridades administrativas compete en última instancia, a los tribunales judiciales.

La primera advertencia respecto del conjunto de tribunales competentes en materia administrativa que existen en México deriva del carácter federal del Estado Mexicano. En razón de este rasgo, existe una doble división de competencias: entre los tribunales federales y los locales, por una parte; y por otra parte, repartición de competencias entre los dos ordenes de jurisdicción (judicial u ordinaria, y administrativa) sea en la esfera federal o en la local.

También encontramos que, en algunos estados de la Federación Mexicana existen tribunales administrativos, dándose una repartición de competencias entre estos tribunales especializados y los tribunales ordinarios.

Por otra parte, en principio, existe en México una repartición de competencias entre los tribunales administrativos (federales y locales) y los tribunales que forman parte del Poder Judicial Federal. Sin embargo, siempre subsiste la posibilidad de que las decisiones emitidas por los tribunales administrativos sean sometidas al control de los tribunales judiciales de Amparo. De este modo, los tribunales judiciales intervienen en la esfera administrativa para garantizar el respeto de los derechos de los administrados en dos hipótesis:

- a) En aquellos casos respecto de los cuales no son competentes los tribunales administrativos;
- b) Los tribunales judiciales federales conocen en última instancia, por la vía del juicio de amparo, de los recursos en revisión, presentados en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos.

4.4 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el Estado de Derecho contemporáneo el individuo tiene el derecho de ser protegido contra sus iguales y contra los abusos del poder de los gobernantes, que en este último caso, sucede mayoritariamente en forma inconsciente, pero también y porque no decirlo, a veces, conscientemente. Por lo que el derecho del

gobernado tiene por correlativo un deber de justicia de la sociedad, que encuentra su expresión, entre otros medios, en lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, existen acepciones respecto de la expresión "Contencioso Administrativo", cuyas características, pueden resumirse en lo siguiente:

- a) Que es un proceso administrativo, o sea, un conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia.
- b) Un segundo elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los Administrados aunque también lo promueve la propia Administración Pública.
- c) Un tercer elemento de los Contencioso Administrativo, consiste en que el acto controvertido en el Juicio Administrativo, emana siempre de la autoridad administrativa.
- d) Como último elemento y dada la naturaleza de este medio de defensa, conlleva su conocimiento ante los órganos jurisdiccionales administrativos.

“Para el jurista francés Lafarriére lo Contencioso Administrativo, es la contienda administrativa entablada entre la administración pública y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídica legal de una resolución administrativa que ha causado estado”.

Dicha contienda puede ofrecer diversas manifestaciones, pues puede versar acerca del reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante, Contencioso Subjetivo; o simplemente sobre si la autoridad obró o no dentro de sus facultades legales y para el fin de que le fueron conferidas, Contencioso Objetivo. En el primer caso se declarará concretamente, por la jurisdicción competente, el derecho del particular, en el segundo, se limitará a anular la resolución ilegal.

Por su parte, Gascón y Marín, en su tratado de Derecho Administrativo afirma que el Contencioso Subjetivo tiene como finalidad el reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante y el Objetivo, constituye una mera fiscalización jurisdiccional, en la que se confirma o anula la resolución objeto de discusión.

El Contencioso Subjetivo es el denominado de plena jurisdicción. En él, 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.

El Contencioso de carácter Objetivo es simplemente un recurso de anulación del acto administrativo, contra el cual se interpone. Constituye una vía indirecta para que el administrado pueda evitar la lesión de su derecho o de su interés.

El tratadista Argentino Argañarás nos dice que nos encontramos en presencia del Contencioso Subjetivo, o de plena jurisdicción, si se persigue el establecimiento de un derecho subjetivo vulnerado por la autoridad administrativa; y en presencia del Objetivo o de anulación, si se persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por dicha autoridad.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la administración pública.

De lo anterior, podemos señalar que la materia sobre la que versará el contencioso administrativo, la constituyen exclusivamente actos de los órganos integrantes de la administración pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desenvolvimiento de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado.

Al respecto Argañaras en su obra Tratado de lo Contencioso Administrativo nos dice: "*La materia contencioso administrativa esta constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses*".

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales especializados ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia.

4.4.1 RAZONES DE EXISTENCIA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS

Para el Lic. Eduardo L. Garza el sistema administrativo se funda en las siguientes razones:⁷⁸

1.- La independencia de los poderes: sobre cuya base se quiere que sea la propia administración la que juzgue y resuelva las dificultades habidas entre ellas y los administrados, ya que si no fuera así se mermaría su independencia y se comprometería su interés.

2.- La naturaleza excepcional de estos juicios: que constituyen en definitiva formas de administrar y como es una valoración de interés público no la puede realizar el poder judicial.

3.- La mayor competencia: de los funcionarios administrativos para el conocimiento de tales juicios.

⁷⁸ GARZA EDUARDO L. “De la necesidad de crear Tribunales Administrativos en México” Tesis Receptional; Escuela Libre de Derecho, México, 1941.p.57

4.5. SISTEMAS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La defensa de los particulares frente a la administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dio origen a los sistemas:

- Francés o Administrativo y
- Angloamericano o Judicial.

El Sistema Francés o Administrativo.

El sistema francés nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial solo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración ya que si los asuntos de ésta se quedarán sometidos a los tribunales judiciales, no habría independencia de un poder a otro.

Con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se

trataba de un sistema de justicia retenida. Posteriormente, en 1848, se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la administración.

La jurisdicción retenida es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la administración pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

La jurisdicción delegada, se presenta cuando el tribunal administrativo situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la administración pública.

Plena autonomía, por último, los tribunales administrativos dotados de plena autonomía, son aquellos que resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la administración.

El Sistema Angloamericano o Judicial.

El sistema Angloamericano, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el

control de la legalidad en el poder judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.

4.6 CONTENCIOSO DE ANULACION Y DE PLENA JURISDICCION

Dentro del sistema francés existen diferentes tipos de contencioso, de los cuales solo mencionaremos dos:

1. Contencioso administrativo de anulación, objetivo y de ilegitimación y;
2. El contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

1.- Contencioso de Anulación.

El contencioso de anulación solo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

1. - Por funcionario incompetente.
2. - Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
3. - Por no haberse aplicado la disposición debida.
4. - Por desvío de poder.

2.- Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Por su parte, el contencioso subjetivo al versar sobre derechos subjetivos no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto solo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas de lo Contencioso Administrativo, ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y local existen tribunales administrativos especializados, con lo cual estaríamos en presencia del sistema continental europeo, administrativo, o francés. Además, para otro tipo de actos, también a nivel federal y estatal, cuyo conocimiento no este reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido los sistemas anglosajón, angloamericano o judicial".⁷⁹

El sistema francés, a nivel federal, esta representado por el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual sirvió de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los de los estados de Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Estado de México, Guerrero, Tabasco, San Luis Potosí,

⁷⁹ LUCERO ESPINOZA MANUEL. Op. Cit. p. 19.

Veracruz, Yucatán, así como los tribunales fiscales de los estados de Nuevo León, Sinaloa, Sonora, y Tamaulipas.

Ahora bien las diferencias entre el procedimiento de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico son las siguientes:

1. En el primero se alega violación del Derecho Subjetivo o de Garantía Constitucional, en el segundo, violación de la ley.
2. En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuentan con esos medios.
3. En el primero el efecto de la sentencia es interpartes, en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes. En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes.

Para el maestro Alfonso Cortina Gutiérrez las características y, por ende, diferencias esenciales entre un Tribunal de anulación y un Tribunal de plena jurisdicción, son:

1. El primero, al notificar un acto, no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo; el segundo, no solo se limita a nulificar la resolución sino que esta autorizado para reglamentar las consecuencias de su decisión.
2. Ante el primero se impugna una resolución ejecutoriada; ante el segundo, aun cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va mas allá del objeto limitado de una declaración de nulidad.
3. En el primero las cinco causas de nulidad son variantes de la legalidad; en el segundo no solo los aspectos externos de la legalidad son materia del Contencioso Pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción.
4. En el primero el juicio es objetivo por que en el se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley; en el segundo el juicio es subjetivo en el que el acto reclama una ventaja personal.

Lo Contencioso Administrativo es, estrictamente la contienda que nace por el obrar de la Administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella.

En este sentido dentro de lo Contencioso Administrativo, debe comprenderse incluso el procedimiento propio de la Administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso; el problema de los recursos administrativos, formaría parte del Contencioso Administrativo. (La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública).

CAPITULO V

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Corresponde en este capítulo hacer una reseña de diversos aspectos que tienen que ver con los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que como se sabe desde su aparición, y hasta el año 2000, se le identificaba como Tribunal Fiscal de la Federación.

Para hablar de los antecedentes de este tribunal federal debemos remontarnos a la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y al Código Fiscal de la Federación de 1938, que son quizás los primeros antecedentes en nuestro país de dicho tribunal, por ello mencionaremos algunos puntos de dichos ordenamientos legales.

5.1. LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

Antes de comenzar a hablar de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, resulta de interés hacer una breve referencia a un ordenamiento legal previo a la ley antes indicada, que se conoció como “Ley Lares”, y que fue formulada por Don Teodosio Lares en el año de 1853, bajo el título de Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, con el propósito de crear una Sección que dependiendo del

Consejo de Estado, se integraba por cinco consejeros abogados designados por el Presidente de la República, y que tendrían a su cargo dirimir las controversias que tuvieran que ver con “lo contencioso-administrativo”.

A este respecto Don Emilio Margaín Manautou⁸⁰ indica lo siguiente:

“A mediados del siglo pasado influyó decisivamente en el avance del derecho mexicano don Teodosio Lares, tanto en la rama del privado como en la del público. Influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por “Ley Lares” que por su propio nombre, debido, digamos, al “escándalo” que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional”.

Esta ley tuvo una incipiente vigencia, dado que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona, y

⁸⁰ MARGAIN MANAUTOU EMILIO, “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”. 9ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000. p. 62.

por ello, atentaba contra el principio de la división de poderes, ampliamente reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸¹

Por lo anterior, y dada la breve vigencia de la ley antes referida, es quizás la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el primer antecedente digamos formal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que es éste ordenamiento legal el que crea al Tribunal Fiscal de la Federación, como un tribunal con facultades suficientes para conocer las controversias fiscales, que se derivan de actos o resoluciones emitidas por las autoridades fiscales federales.

Por su parte el Magistrado Don Leopoldo R. Arreola Ortiz⁸², en cuanto a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, comenta lo siguiente:

“El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al Presidente de la República, en aquél entonces al Gral. Lázaro Cárdenas, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; y éste, haciendo uso de tales facultades emitió, con fecha 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937.

Este ordenamiento, por primera vez en México, pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependiente del Poder Ejecutivo Federal en materia fiscal, a través de un

⁸¹ *Ibíd.* Op. Cit. p. 64.

⁸² TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, “45 años al servicio de México”. Tomo II. Ed. T.F.F., México, 1982. p. 165.

organismo jurisdiccional especializado, independiente, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa.

Dicho organismo, por disposición expresa del artículo 1º de la señalada ley, fue denominado Tribunal Fiscal de la Federación”.

Y continúa manifestando el citado auto⁸³r:

“EL Tribunal Fiscal de la Federación tuvo al momento de su creación las siguientes características:

- 1- Era un organismo que formalmente pertenecía al Poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.
- 2- Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, era un órgano independiente de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.
- 3- Era un organismo Jurisdiccional de Justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.
- 4- Era un organismo Colegiado, en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias.
- 5- Era un organismo eminentemente fiscal, toda vez que la competencia original de ese tribunal se circunscribió a la materia fiscal.

⁸³ Ibídem. Op. Cit. p. 166.

- 6- Era un tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran eminentemente declarativas por no tener el Tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos”.

De lo antes expuesto se desprende, que la competencia original de éste tribunal solo se daba en asunto de naturaleza fiscal, de ahí el nombre de “tribunal fiscal”, aunque cabe señalar que con el paso del tiempo fueron adicionando facultades ajenas a la materia tributaria, facultades nuevas éstas que se encuentran dentro del campo del derecho administrativo.

Por otra parte, debe decirse que desde su creación, al Tribunal Fiscal de la Federación se le señaló como un tribunal inconstitucional, dado que apareció dentro del seno el Poder Ejecutivo Federal, y no formando parte del Poder Judicial de la Federación, que se pensaba era el único poder en quien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos había conferido la facultad para impartir justicia, y por ello, para conocer de las controversias que surgieran como consecuencia de la aplicación de la norma fiscal.

A éste respecto Emilio Margáin Manautou⁸⁴ haciendo referencia a Carrillo Flores, agrega lo siguiente:

“Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho

⁸⁴ MARGAIN MANAUTOU EMILIO. Op. Cit. p.65

tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del estado. Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede ya calificarse como certera, pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso, muy audaz en 1935”.

Afortunadamente, con el paso del tiempo, y con diversas jurisprudencias y tesis del Poder Judicial de la Federación, y con reformas posteriores que se hicieron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se superó la problemática de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, para fortalecer su funcionamiento y su legitimidad, para llegar a una nueva etapa de consolidación de éste tribunal, e inclusive paulatinamente se le ha conferido nuevas facultades para convertirse a esta fecha en un tribunal más que fiscal, en un tribunal administrativo, de ahí el nuevo nombre que se le dio a partir del año 2001.

Como un último dato respecto de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, solo debe agregarse que ésta ley sólo estuvo vigente hasta el año de 1938, en que apareció el Código Fiscal de 1938, ordenamiento legal éste que reguló dentro de sus disposiciones legales el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, pero

no obstante que terminó la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la semilla del Tribunal Fiscal ya estaba sembrada, y comenzaba a rendir sus frutos.

5.2. EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.

En el año de 1938 aparece en nuestro país el primer Código Fiscal de la Federación, que en muchos foros y hasta ésta fecha, se le identifica comúnmente como el “Código de 38”, este Código Fiscal, constituyó un gran avance para su época, dado que por primera vez se creaba un ordenamiento legal que contenía dentro de sus normas aspectos jurídicos tan importantes, como lo relativo a los sujetos y elementos de la relación jurídica tributaria, al procedimiento económico coactivo, y todo lo relacionado con las infracciones y sanciones de naturaleza fiscal federal, según lo refiere Emilio Margaín Manautou.⁸⁵

Este Código Fiscal incorpora dentro de sus normas aquellos aspectos que contenía la Ley de Justicia Fiscal de 1936 con los cuales se le había dado el nacimiento y vida jurídica al Tribunal Fiscal, por lo que podemos agregar, que éste ordenamiento legal, vino a consolidar la estructura y el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, como un tribunal administrativo, que dotado de plena autonomía, tenía facultades para resolver los litigios de naturaleza fiscal federal.

⁸⁵ MARGAIN MANAUTOU EMILIO. Op. Cit. p. 65

Este Código Fiscal tuvo una vigencia de 29 años, permaneció vigente hasta el año de 1967, en que apareció, un nuevo ordenamiento legal, ya no se incorporaron dentro de su texto, los aspectos relacionados con el Tribunal Fiscal de la Federación, dado que para esa fecha, ya se había creado una ley especial que regulaba la estructura y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, ordenamiento legal éste del que nos ocuparemos posteriormente.

Al respecto Emilio Margáin Manautou⁸⁶, en una interesante obra que recopila diversas tesis y jurisprudencias que se formaron en relación con el contenido de diversos preceptos legales tanto de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, como del Código Fiscal de 1938:

“El Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de marzo de 1967, regulaba el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación en los artículo 146 al 165. El tribunal actuaba en Pleno o en Salas Regionales que tenían como sede al Distrito Federal, primero a través de cinco Salas y después en siete Salas. Con el Código Fiscal de la Federación que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 y entró en vigor el 1º de abril de ese año, se eliminó todo lo concerniente a la organización y competencia que lo recogió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación creándose la Sala Superior y a sus Salas Regionales se les asignó como nombre la zona geográfica en donde se les designó sus sede y se redujeron a cinco Salas Regionales Metropolitanas,

⁸⁶ Ley de Justicia Fiscal de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938. Ed. Porrúa, México. 1997. p.309.

que hoy, con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se han incrementado a ocho debido al gran aumento de las demandas que se presentan a diario. Varias del interior del país se encuentran saturadas, como la Sala Regional de Celaya, pero esencialmente con demandas contra pequeñas multas por violación a ordenamientos administrativos, en asuntos de afianzadoras y jubilados.

Siempre se ha considerado que por el número de juicios que se tramitan en las Salas Regionales no Metropolitanas, ello es indicativo del comportamiento de las autoridades fiscales conocidas como Administraciones Locales del Auditoría Fiscal, Jurídico y de Recaudación.

Con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en pocos años se transformará al Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo”.

Adviértase de la cita de Emilio Margáin Manautou que ya anunciaba la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación, en un tribunal federal de naturaleza más que fiscal, administrativa, lo que hasta nuestros días ya ha sucedido, en donde a partir de la reforma que entró en vigor en el año de 2001, se le cambió el nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Agregando que en su caso, ésta transformación no se da solamente con la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ni con el cambio del

nombre del tribunal, sino que en lo personal pienso, que esto se derivó también de que a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación paulatinamente se le fueron agregando nuevas facultades, para que el Tribunal Fiscal de la Federación conociera además de asuntos de naturaleza fiscal, asuntos de naturaleza administrativa federal, lo que también se hizo en diversas leyes administrativas federales, en donde se estipuló que los actos o resoluciones dictados al amparo de esas leyes, podían impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como fue el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.3. EL ARTICULO 104 Y LA FRACCION XXIX-H DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En apartados anteriores de éste trabajo se manifestó, el surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación en nuestro país, que origino diversas polémicas y corrientes de opinión, en el sentido de que no era constitucional la creación de un tribunal con facultades jurisdiccionales, que nacía dentro del seno del Poder Ejecutivo, cuando la Constitución, monopolizaba la facultad de impartir justicia sólo a favor del Poder Judicial de la Federación.

Además de que se tenía presente la tesis de Vallarta, en el sentido de que la Constitución prohibía que dos poderes se depositaran en una sola persona, y que

por ello, no podía existir un tribunal con facultades jurisdiccionales que dependiera de forma directa del Poder Ejecutivo.

Ante ésta problemática de que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y su posterior inclusión en el Código Fiscal de la Federación de 1938, carecía de apoyo constitucional, en el año de 1946, se reforma el artículo 104 de la Constitución, y por ello a partir de ese año el precepto constitucional de referencia ya hizo alusión al Tribunal Fiscal de la Federación.

A éste respecto Emilio Margain Manautou⁸⁷ comento lo siguiente:

“Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución estableciéndose que: En los juicios en que la federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de...tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Como consecuencia de la referida reforma constitucional se estableció, a favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en

⁸⁷ MARGAIN MANAUTOU EMILIO. Op. Cit. p.69.

que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado”.

De lo anterior se advierte, que quizás el punto que salvó la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación fue precisamente el que se refirió a la “plena autonomía del tribunal para discutir sus fallos”, porque éste atributo, lo convertía verdaderamente en un tribunal imparcial, en donde, no obstante que se trataba de un tribunal administrativo, no dependía directamente del Poder Ejecutivo para dictar sus fallos, y desde luego, tampoco estaba influenciado por dicho poder al momento de resolver sus asuntos.

Autonomía que hasta esta fecha ha conservado el Tribunal Fiscal de la Federación, garantizando con ello, una impartición de justicia verdaderamente profesional, prueba de ello son las diversas reformas que se han hecho en donde se le han conferido nuevas facultades para ser considerado hoy, más que un tribunal fiscal, un tribunal administrativo.

Por su parte, se agregaron también a la propia Constitución, para fortalecer aún más la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, el inciso H en la fracción XXIX del artículo 73, y la fracción I-B al artículo 104, que quedaron en los términos siguientes:

Artículo 73 fracción XXIX-H.- El Congreso tiene facultad:

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 o del Distrito Federal o los particulares, estableciéndose las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Artículo 104 fracción I-B.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de ésta 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 ésta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno.

A éste respecto Don Emilio Margáin Manautou⁸⁸, comenta lo siguiente:

⁸⁸ MARGAIN MANAUTOU EMILIO. Op. Cit. p.69.

“Todas las dudas que aún pudiesen existir con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo que han proliferado en las entidades federativas, desaparecieron con las reformas al artículo 104 Constitucional de 1967 y, sobre todo, con la promulgada el 29 de julio de 1987, que adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B al artículo 104”.

Por lo que a la fecha, y respecto de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, debe decirse que ya está totalmente superada esa problemática, dados los diversos preceptos legales que a éste respecto se contienen ya en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.4. LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Una vez que desaparecen del Código Fiscal de la Federación de 1967 las disposiciones legales referentes a la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, nace un ordenamiento legal bajo el título de “Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación” que recogió además de las disposiciones legales que dejaron de tener vigencia dentro del código federal antes mencionado referentes al Tribunal Fiscal de la Federación, la basta experiencia práctica que ya se había ganado ese tribunal federal, a través de muchos años de impartir justicia.

Por ello, surge a la vida jurídica un ordenamiento legal especial cuya función específica fue la de recopilar todas aquellas disposiciones legales suficientes para un adecuado funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, pero referidas sólo a regular la estructura y competencia de dicho tribunal federal, de ahí lo de “ordenamiento legal especial”.

En este orden de ideas, debe decirse que es la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el primer ordenamiento legal que surge a la vida jurídica con el único propósito de regular la estructura y el funcionamiento del tribunal antes referido, pero con la característica de que ésta ley aparece en una época en donde ya se había superado la interrogante en cuanto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, y por tanto, ya se encontraban las bases para un adecuado crecimiento de éste tribunal de justicia administrativa.

En cuanto a la estructura de ésta ley, debe decirse que se trataba de un ordenamiento legal, en donde aparece una estructura compuesta a base de una Sala Superior, con sede en el Distrito Federal, y de varias Salas Regionales, que tienen su sede en diferentes ciudades del país, en donde primordialmente la Sala Superior, digamos que era la segunda instancia para las autoridades, a consecuencia de la interposición de un Recurso de Revisión, recurso éste, de interposición exclusiva de las autoridades que intervenían como parte legítima en los Juicios de Nulidad, cuyas facultades de resolución estaban precisamente en la Sala Superior, en la inteligencia de que la resolución que terminaba en definitiva el

Recurso de Revisión, podía ser impugnada por las propias autoridades administrativas mediante la interposición del Recurso de Revisión Fiscal, que se contenía en el Código Fiscal de la Federación, recurso éste, que resolvía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde luego, la Sala Superior tenía también facultades de tipo administrativo en cuanto al funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, como la adscripción de Magistrados, la designación de las sedes de las Salas Regionales, el otorgamiento de licencias para los Magistrados, etc.

CAPITULO VI

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Corresponde en este capítulo final del trabajo, hacer un análisis respecto de la Jurisprudencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que surge a consecuencia tanto del dictado de diversas sentencias en el mismo sentido, por parte del Pleno de la Sala Superior del tribunal en referencia, estando así en presencia de la jurisprudencia por reiteración; como de resolver las contradicciones de sentencias emitidas tanto por las Secciones de la Sala Superior, como por las Salas Regionales, del propio tribunal, de donde nace la jurisprudencia por contradicción..

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de su Ley Orgánica. Se encuentra integrado primordialmente por una Sala Superior y por Salas Regionales, que vienen a constituir los principales órganos que integran el Tribunal referido, de conformidad al artículo 2 de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal.

En cuanto a la composición de la Sala Superior, está se compone de once Magistrados, de entre los cuales uno funge como Presidente. La Sala Superior

actúa en Pleno o en dos Secciones; cada una de éstas se integra por cinco Magistrados, de entre los cuales se elige al Presidente de la Sección. Lo anterior en referencia a los establecido por los artículos 12 y 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De acuerdo con los artículos 16, fracción IV y 20, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los artículo 75 a 79 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Pleno de la Sala Superior y sus Secciones cuentan con atribuciones para fijar o suspender jurisprudencia así como su publicación.

Referente a las Salas Regionales, en los términos que establece el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal en referencia, esta se integrara por tres Magistrados cada una de ellas, siendo indispensable la presencia de los tres magistrados para que la Sala pueda sesionar legalmente.

En cuanto al número de Salas Regionales, éstas serán las que determine el Pleno de la Sala Superior, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal, que como dato en la actualidad son 21 Salas Regionales.

6.1. JURISPRUDENCIA POR REITERACION.

Respecto de la Jurisprudencia por reiteración que puede establecer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenemos la hipótesis prevista en el artículo 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece:

Artículo 76.- Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Del precepto legal antes transcrito, se desprende que para la fijación de la jurisprudencia por reiteración por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo constituye la existencia previa de “precedentes”, por lo que debemos precisar que se entiende por “precedente”, y cuando aparece éste, en

los términos en los que se encuentra regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Atendiendo a lo antes expuesto, debe decirse que en los términos de las disposiciones legales que se contienen en el primer párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, un precedente surge de las tesis sustentadas en las sentencias que son emitidas por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si dicha sentencia fue aprobada por lo menos por siete magistrados que integren la Sala antes indicada, y siempre que la tesis así sustentada, se publique en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Igualmente, el párrafo segundo del precepto legal antes mencionado, agrega, que también constituirán precedente, las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro Magistrados integrantes de la Sección de que se trate, y sean publicadas en la Revista del Tribunal.

Expuesto lo anterior, y una vez precisado cuando surge un precedente, para efectos de la jurisprudencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe decirse que en los términos del artículo 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo una primera hipótesis para que aparezca la jurisprudencia por reiteración de dicho tribunal federal, es cuando el

Pleno de la Sala Superior aprueba tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario, surgiendo así la jurisprudencia por reiteración.

De igual forma, surge también jurisprudencia por reiteración, en dicho tribunal federal, cuando cualquiera de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, apruebe cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

En consecuencia, la jurisprudencia por reiteración que es emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solo surge del Pleno o de cualquiera de sus dos Secciones, y siempre que tratándose de la jurisprudencia del Pleno, éste haya aprobado tres precedentes no interrumpidos por otro en contrario; mientras que si se trata de jurisprudencia que se atribuya a las Secciones, cualquiera de éstas debieron haber aprobado cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

6.2. JURISPRUDENCIA POR CONTRADICCIÓN.

Respecto de la Jurisprudencia por Contradicción, debe decirse que ésta solo puede ser emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y surge a la vida jurídica, cuando el Pleno resuelve las contradicciones de tesis sustentadas tanto en las sentencias que son emitidas

por cualquiera de las Secciones de dicha Sala, como por las diversas Salas Regionales, en el entendido de que la resolución que dilucidó la contradicción, sólo constituirán jurisprudencia sí fue aprobada por lo menos por siete Magistrados integrantes de la Sala Superior.

En cuanto al procedimiento que se sigue respecto de la jurisprudencia por contradicción, debe agregarse que dicho procedimiento está indicado en el artículo 77 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. El precepto legal antes referido a la letra expresa lo siguiente:

Artículo 77.- En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste haga del conocimiento del Pleno, el cual con quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría de siete la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Podemos entender del precepto legal antes transcrito, que una vez que se han resuelto dos juicios de nulidad, bien sea por parte de las Secciones de la Sala Superior, o por las Salas Regionales, sosteniéndose en las respectivas sentencias

así emitidas, argumentos contradictorios, el precepto legal de que se trata, establece cual es el procedimiento que debe seguirse para denunciar ante el Presidente del Tribunal, la contradicción de sentencias, en la inteligencia de quien está facultado legalmente para denunciar la contradicción, son tanto los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como las partes que litigaron dentro de los diversos juicios de nulidad en lo que se dictaron las sentencias contradictorias.

Debe agregarse que por disposición expresa del segundo párrafo del artículo 77 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la resolución dictada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver la contradicción de sentencias, no afecta las situaciones jurídicas concretas que se derivaron de las sentencias contrarias, esto en atención al principio de Cosa Juzgada.

En resumen, debe decirse que la jurisprudencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede ser tanto por reiteración, como por contradicción; si se trata de jurisprudencia por reiteración, ésta puede ser emitida tanto por el Pleno de la Sala Superior, como por cualquiera de sus dos Secciones; mientras que si se trata de jurisprudencia por contradicción, este tipo de jurisprudencia, sólo puede ser emitida por el Pleno de dicha Sala Superior, en los términos que ya se apuntaron.

6.3. OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA.

En cuanto a la obligatoriedad de las jurisprudencia que es emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe decirse que en los términos establecidos por el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dicha jurisprudencia resulta ser de carácter obligatorio para las diversas Salas que componen al Tribunal de referencia. El artículo antes menciona establece lo siguiente:

Artículo 79.- Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

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.

Del artículo antes transcrito, se desprende que la jurisprudencia que es emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es obligatoria para “las

Salas del Tribunal”; surgiendo aquí una interrogante. Cuando dicho precepto legal habla de “Salas”, se refiere tanto a la Sala Superior, como a las diversas Salas Regionales, o sólo a las Regionales.

Conforme se encuentra redactado el precepto legal en referencia, pareciera que en principio que sólo las Salas Regionales son las únicas obligadas a aplicar la jurisprudencia que emite dicho tribunal, más sin embargo creo que si la jurisprudencia emitida por dicho tribunal fue emitida por el Pleno del Tribunal ya mencionado, sí resulta obligatoria dicha jurisprudencia para las diversas Secciones de la Sala Superior del mismo Tribunal.

Lo anterior en virtud de que el artículo 78 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su segundo párrafo establece que las Secciones de la Sala Superior, podrán apartarse de “su jurisprudencia”, esto es, que la jurisprudencia emitida por dichas Secciones, en los términos en que así lo autoriza el artículo 76 en su segundo párrafo del ordenamiento legal antes invocado; por lo que se desprende que dicho precepto legal, sólo autoriza a las Secciones de la Sala Superior a apartarse de su propia jurisprudencia, más no autoriza a que dichas Secciones se aparten de la jurisprudencia que es emitida por el Pleno de la Sala Superior, de lo que concluyo necesariamente que las dos Secciones de la Sala Superior, sí están obligadas a aplicar en forma obligatoria la jurisprudencia que fue emitida por el Pleno de la propia Sala Superior, además de que el Pleno, es un ente de mayor jerarquía a las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para concluir con este punto, sólo resta comentar que una vez que se tenga la certeza de que las Salas Regionales o cualquiera de las Secciones de la Sala Superior, dictaron una sentencia apartándose de la jurisprudencia establecida, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solicitará un informe tanto a los Magistrados de las Secciones de la Sala Superior, como de las Salas Regionales que se apartaron de la jurisprudencia establecida; una vez confirmado que la sentencia dictada sí se apartó de la jurisprudencia establecida, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal en referencia, apercibirá en una primera ocasión a dichos magistrados, y para el caso de reincidencia, los magistrados disidentes, serán sancionados administrativamente en los términos en que así lo establece la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

6.4. SUSPENSION DE LA JURISPRUDENCIA.

Respecto de la suspensión de la jurisprudencia, se trata de una acción que sólo es facultad del Pleno de la Superior y sus Secciones. Cuando ha sido establecida una jurisprudencia por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto no quiere decir que dicha jurisprudencia ha quedado aprobada para ser aplicada en forma indefinida.

Al respecto, el artículo 78 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece el procedimiento que se debe seguir para que se pueda interrumpir una jurisprudencia. El precepto legal en cita expresa lo siguiente:

Artículo 78.- 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. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

Las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro Magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, debiendo en este caso publicarse 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 reitera 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.

En el precepto legal anterior se contienen los requisitos que deben cumplirse para que opere legalmente la suspensión de la jurisprudencia que haya sido establecida previamente por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así aparece en principio, que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo otorga una facultad al Pleno de la Sala Superior del Tribunal, para que suspenda la jurisprudencia, esta suspensión aparece en una primera hipótesis, cuando el Pleno de la Sala Superior en una sentencia, o en una resolución que dictó para resolver una contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario al criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia de que se trate.

Agregando a lo anterior, que además de que la resolución que así fue dictada, ésta debe publicarse en la Revista del Tribunal, y cumplido éste último requisito, queda legalmente suspendida la jurisprudencia previamente establecida.

De igual forma el artículo 78 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece una segunda hipótesis para que pueda ser suspendida la jurisprudencia, y esta se presenta, cuando las diversas Secciones

de la Sala Superior, al dictar una sentencia, se apartan de la jurisprudencia que hayan establecido las propias Secciones, y siempre que en dicha sentencia hayan votado a favor de la misma por lo menos cuatro Magistrados, en donde se deben expresar además los razonamientos por los cuales los Magistrados que resuelven el asunto, consideran que es necesario apartarse de la jurisprudencia.

En este orden de ideas, y una vez que la sentencia ha sido dictada por cualquiera de las Secciones de la Sala Superior, se envía una copia de dicha sentencia al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que la haga del conocimiento del Pleno de la Sala Superior, y sea éste quien determine si procede la suspensión de la jurisprudencia; en caso afirmativo, dicha resolución deberá ser publicada en la Revista del Tribunal.

Lo que quiere decir que si el Pleno de la Sala Superior resolvió no suspender la jurisprudencia establecida por la Sección de que se trate, dicha jurisprudencia continúa vigente, y por tanto, seguirá siendo obligatoria tanto para las diversas Secciones de la Sala Superior, como de las Salas Regionales.

Una última hipótesis de suspensión de la jurisprudencia, se presenta cuando los Magistrados de la Sala Superior, o las Salas Regionales, le proponen al Pleno de la Sala Superior, expresando en la propuesta correspondiente las razones fundadas que justifiquen la suspensión de la jurisprudencia, para que el Pleno de la Sala Superior determine si procede la suspensión de la jurisprudencia.

Si la Sala Superior, determina suspender la jurisprudencia su resolución debe ser publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso contrario, la jurisprudencia seguirá vigente.

En atención de lo antes expuesto, debe afirmarse que la suspensión de la jurisprudencia es una facultad exclusiva del Pleno de la Sala Superior del Tribunal, por lo que en su caso, la suspensión de la jurisprudencia no puede ser decretada por las Secciones de la Sala Superior, ni tampoco por las Salas Regionales.

6.5. CONFRONTACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA JURISPRUDENCIA.

Ahora bien, una vez analizado las formas de integración, obligatoriedad y suspensión de la jurisprudencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pasaremos al siguiente análisis, para concluir con el presente trabajo de investigación.

Cabe señalar en anticipación, que la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no cumple con el requisito doctrinal de ser una decisión de un organismo jurisdiccional de los llamados de última instancia, ya que sus decisiones pueden ser impugnadas ante los Tribunales del Poder Judicial Federal. Lo que equivaldría a decir que las resoluciones que integran esta

jurisprudencia, no son las resoluciones que constituyen la de los tribunales ordinarios, del Poder Judicial.

También aquí se rompe el elemento de que la jurisprudencia debe ser formulada por autoridades competentes, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no está autorizado constitucionalmente para formularla con el carácter de obligatoria.

Es de interés en este apartado, básicamente, el determinar la constitucionalidad de la función creadora de jurisprudencia obligatoria, así como la situación que guarda respecto a la elaborada por los Tribunales del Poder Judicial, autorizados para ello por la Constitución.

Por principio el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con todo y su reglamentación de emisión de jurisprudencia, desde que fue creado, con posteriores evoluciones, no ésta facultado para emitir jurisprudencia obligatoria, como lo vimos en capítulos anteriores. No encuentro fundamento alguno que justifique la obligatoriedad de la jurisprudencia que con tal carácter emite el Tribunal en referencia, independientemente de que sea recomendable su existencia, con las características que posee actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es realmente contradictorio que de dicha jurisprudencia de legalmente falsa obligatoriedad, hayan estado y sigan estando sub judice innumerables situaciones que de otra forma hubieran sido más favorables o desfavorables e incluso indiferente según las situaciones en concreto.

Pues bien, para poder tener una apreciación del desarrollo a seguir, será transcrito el párrafo octavo del artículo 94 Constitucional que la letra dispone lo siguiente:

“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.”

Así por principio soy de la opinión, de que en el sentido de la regulación que hagan las leyes ordinarias, a las que remite el anterior precepto, sobre la obligatoriedad de la jurisprudencia, lo será únicamente con la limitación que establece de que sea la que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación. Excluyéndose a cualquier otro que no corresponda a dicho Poder, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que pertenece al ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Considero que tanto la Constitución como la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no reconocen la existencia de la jurisprudencia generada por cualquier otro tribunal no perteneciente al Poder Judicial Federal. Pues dichos ordenamientos en ningún precepto la mencionan y solamente hacen referencia a la establecida por los Tribunales del Poder Judicial

facultados para ello. En cambio la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo si reconoce –indebidamente- la existencia de jurisprudencia generada por tribunales distintos del Poder Judicial, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tampoco es posible estimar que el párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución ya transcrito, haya querido dar a entender que se refería a la jurisprudencia de los organismos que realicen funciones jurisdiccionales para que las leyes ordinarias reglamentasen su obligatoriedad, caso en el que quedaría salvada la problemática que aqueja a la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Pienso que dicho párrafo es muy claro y determinante al referirse expresamente a “la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial Federal”, para que las leyes ordinarias reglamenten su obligatoriedad exclusivamente sobre dicho tribunales, que es de todos conocido que los ordenamiento encargados de tal regulación son la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La jurisprudencia que es emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra regulada en los artículos 75 al 79 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y tomando como base el Principio de Supremacía Constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución, esta resulta superior jerárquicamente a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Y como mencionaba al principio de este trabajo de investigación, que una de las consecuencias más importantes es que todas las normas que

integran el orden jurídico deben ser acordes a la Constitución, de modo que si una disposición de una ley fuera contraria a lo establecido por la Constitución, esta última debe prevalecer sobre aquélla debido a su superioridad jerárquica.

Los órganos competentes para crear jurisprudencia, comentado en capítulos anteriores son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno y en Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto de estos órganos competentes para crear jurisprudencia, su obligatoriedad esta prevista además del artículo 94 párrafo octavo de la Constitución, antes referido en los artículos 192 primer párrafo y 193 primer párrafo de la Ley de Amparo, que respectivamente establecen:

Artículo 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que 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.

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.

Como se desprende de éstos artículos, la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial legalmente facultados para crearla, resulta obligatoria para los Tribunales Administrativos. Y por otro lado la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece en su artículo 79 primer párrafo, que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estarán obligadas a aplicar su jurisprudencia, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal, respondiendo así al principio de supremacía constitucional.

En otro orden de ideas la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios en relación con la obligatoriedad de su jurisprudencia para el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No. Registro: 384,442

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Quinta Época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXV

Tesis:

Página: 1685

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. ES OBLIGATORIA PARA EL TRIBUNAL FISCAL.

La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte es obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación. La naturaleza eminentemente jurisdiccional de las funciones que realiza dicho tribunal administrativo, el régimen de derecho que debe presidir al ejercicio de sus atribuciones y el pronunciamiento de sus sentencias, así como la subordinación jerárquica en que ha quedado colocado respecto a esta Suprema Corte mediante la institución de un recurso de revisión de sus mencionadas sentencias, implican la obligatoriedad de la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo. Si el Tribunal Fiscal se apartara de la interpretación establecida por la Corte, quebrantaría un principio de economía procesal y determinaría dilaciones del procedimiento nocivas para los intereses de las partes y un recargo indebido de las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo demás, el mismo Código Fiscal reconoce tácitamente el carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Corte cuando autoriza a la Procuraduría Fiscal o a sus agentes para formular pedimento en el sentido de que se pronuncie sentencia favorable al actor cuando se invoque una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación instituida en cuestiones idénticas a las que se controvertan. Sólo existe agravio cuando alguna de las partes sufre un perjuicio en sus intereses jurídicos con motivo de la violación de la ley; mas la sujeción de un tribunal inferior a la jurisprudencia de la Suprema Corte implica cabalmente el cumplimiento de la ley, a menos que la hipótesis contemplada concretamente en el juicio rebasara el ámbito de la jurisprudencia. Si bien es cierto que el artículo 193 bis de la ley reglamentaria del juicio de amparo, declara obligatoria la jurisprudencia para tribunales judiciales federales y de los Estados y Juntas de Conciliación y Arbitraje, dado el carácter de tribunales orgánicamente administrativos inherente a esta últimas, es aplicable, por evidente analogía, al caso del Tribunal Fiscal de la Federación.

Revisión fiscal 304/54. Procuraduría Fiscal de la Federación (Arroniz Castro Manuel). 25 de agosto de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Rivera.

CONCLUSIONES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley fundamental y suprema del Estado Mexicano. Conforme al artículo 133 de la Constitución donde se establece el principio de supremacía constitucional, nuestra Carta Magna, está situada jerárquicamente por encima de las demás leyes del país y de los tratados celebrados con otros países. Todas las normas que integran nuestro orden jurídico deben ser acordes con la Constitución, si alguna ley o tratado fuera contraria a la Constitución, esta deberá prevalecer, debido a su superioridad jerárquica.

La jurisprudencia, es la interpretación de la ley. Jurídicamente, ha podido ser derivada de la interpretación constitucional y legal que, con fuerza obligatoria, crean determinados órganos jurisdiccionales, como lo son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, con el propósito de fijar el correcto sentido y alcance de las normas jurídicas y adecuar su contenido a la dinámica de la vida en sociedad, a fin de mantener la seguridad jurídica, de las autoridades como de los gobernados.

Por reiteración, la jurisprudencia se forma cuando se han dictado cinco sentencias en el mismo sentido e ininterrumpidamente, y conforme a una votación que variará de acuerdo con la integración del Pleno y Salas de la Suprema Corte como de los Tribunales Colegiados de Circuito. Este sistema de integración de jurisprudencia,

no es necesario que la reiteración se refiera a ejecutorias, pues también puede provenir de la resolución de incidentes y aun de acuerdos de trámite.

En cuanto a la jurisprudencia por contradicción de tesis, entraña la existencia de dos criterios discrepantes que las Salas de la Corte, o diversos Tribunales Colegiados de Circuito, hayan emitido al resolver una cuestión jurídica similar. La contradicción entre tesis de las Salas es resuelta por el Pleno, mientras que éstas dirimen las originadas entre los Tribunales Colegiados de Circuito. La resolución se limitará a indicar qué criterio habrá de prevalecer, es decir, no afectará las situaciones jurídicas derivadas de los juicios donde se hubieran sustentado las tesis contradictorias.

La jurisprudencia integrada por alguno de los dos sistemas señalados es obligatoria no sólo para los órganos que la emitan, sino también para los tribunales especificados en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, que entre ellos está el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La obligatoriedad de la jurisprudencia desaparece una vez que es interrumpida. La interrupción, puede ser total o parcial, supone la emisión de un nuevo criterio que supere al anterior. Esto significa que, en el caso de la jurisprudencia por reiteración, no es necesario que se produzcan cinco nuevas sentencias en contrario para interrumpirla, una es suficiente.

Por su parte, la modificación de la jurisprudencia entraña el cambio no sólo de sus elementos accidentales, sino incluso de su esencia. Implica el cambio de criterio, la interrupción de su obligatoriedad e, incluso, la emisión de una nueva tesis.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal federal autónomo enmarcado dentro del Poder Ejecutivo y con facultades eminentemente jurisdiccionales. En otras palabras, es un órgano formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional.

El Tribunal en referencia es un órgano avocado en nuestro país, para la resolución de conflictos contencioso-administrativo, es decir, aquellas controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares por actos de la aquélla.

Por otra parte, la justicia administrativa es el conjunto de Tribunales Administrativos existentes para la solución de conflictos contencioso-administrativos debiendo incluirse, a mi juicio, a todos los medios de defensa con que cuenta el particular, ya sea en la vía administrativa, ya sea en la vía contenciosa.

La función jurisdiccional es la manifestación del Estado, que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial. La jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los particulares para impugnar los actos administrativos ante tribunales, ya sean administrativos o judiciales.

El Contencioso Administrativo es un procedimiento que se sigue ante los Tribunales Administrativos o Judiciales, a fin de resolver las controversias surgidas entre la Administración Pública y los administrados.

El acto generador de la contienda es la actuación de las autoridades administrativas que lesionen los derechos subjetivos de los particulares.

La doctrina y la legislación extranjera han creado diversos sistemas para determinar el órgano jurisdiccional encargado de dirimir la controversia administrativa. Por un lado el Sistema Anglosajón donde encomienda esta misión al Poder Judicial y por el otro lado tenemos el Sistema Francés que la encomienda a un Tribunal Administrativo ubicado en el Poder Ejecutivo.

En México, conforme al artículo 104 de la Constitución, tenemos un sistema mixto, de Tribunales Administrativos autónomos cuyas resoluciones son revisables por los Tribunales Colegiados de Circuito. De esta forma se advierte que las controversias administrativas en el ámbito jurídico de México se resuelven por Tribunales Administrativos enmarcados dentro de la esfera de la competencia de la Administración Pública y por el Poder Judicial Federal de acuerdo a sus leyes respectivas.

La jurisprudencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser: por reiteración, al emitirse diversas sentencias en el mismo sentido; por contradicción, al resolverse las contradicciones de sentencias.

En cuanto a la obligatoriedad de la jurisprudencia, si es emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de aplicación obligatoria para: las Secciones de la Sala Superior y las Salas Regionales. Si es emitida por los tribunales del Poder Judicial, es de aplicación obligatoria para: los Tribunales Administrativos federales, de los estados, del Distrito Federal.

La Jurisprudencia que establece el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no obliga al Poder Judicial de la Federación, más sin embargo la

emitida por tribunales del Poder Judicial si es de aplicación obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no está facultado constitucionalmente para establecer jurisprudencia obligatoria, ya que el artículo 94 constitucional en su párrafo octavo se refiere exclusivamente a la que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Desechando el criterio que diga que dicho párrafo se refiere a los organismos que ejerzan una actividad jurisdiccional. Por lo tanto estimo que en la actualidad toda esa jurisprudencia que se ha elaborado por dicho organismo de carácter de obligatoriedad, carece de todo fundamento y en consecuencia no es verdaderamente obligatoria, pudiendo impugnarse dado el caso de que produzca un agravio.

Tomando en consideración lo apuntado anteriormente, y si cabe la expresión, la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, obligatoria de facto únicamente, pienso que se encuentra subordinada respecto de la de los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Esto por disposición expresa de la ley y la jurisprudencia. Por lo que la jurisprudencia del Tribunal en referencia se tiene que ajustar a lo que establezcan la de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y no transgredir su contenido.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL, "Derecho Jurisprudencial Mexicano", 3ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2002. p.p. 336.

ARGAÑARAS MANUEL J. "Tratado de lo Contencioso Administrativo", Tipográfica Editora. Argentina, 1955. p.p. 361.

BURGOA IGNACIO, "El Juicio de Amparo", 37ª. ed. Ed. Porrúa, México 2000. p.p. 1094.

CABANELLAS GUILLERMO, "Diccionario Jurídico Elemental", Ed. Heliasta, Argentina, 1980. p.p. 541.

CALZADA PADRON FELICIANO, "Derecho Constitucional", Ed. Harla, México, 1990. p.p. 559.

CARNELUTTI F., "Teoría General del Derecho", Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1955. (trad. Francisco Osset). p.p. 191.

CASTRO JUVENTINO V. "Garantías y Amparo", 11ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000. p.p. 629.

DE LA MORENA LUIS, "La Jurisprudencia: ¿fuente del derecho?", Ed. Civitas, Madrid, España, 1989. p.p. 403.

DE PINA RAFAEL y DE PINA VARA RAFAEL, "Diccionario de Derecho", 28ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2000. p.p.525.

DE PINA RAFAEL, "Elementos de Derecho Civil Mexicano", 15ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1986. p.p. 434.

ESCOLA HECTOR JORGE, "Compendio de Derecho Administrativo". Ed. Desalma, Vol. III, Argentina, 1984. p.p. 1158.

FRAGA GABINO, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1989. p.p. 505.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho", 54ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2002. p.p. 444.

GARZA EDUARDO L. "De la Necesidad de crear Tribunales Administrativos en México" Tesis Recepcional; Escuela Libre de Derecho, México, 1941.p.p. 162.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Diccionario Jurídico Mexicano", Histórica ed. Ed. Porrúa, UNAM, México 2004. p.p. 3923.

LOPEZ UGALDE ANTONIO, "El Poder Judicial de la Federación", Ed. Mc. Graw-Hill, México, 2004. p.p.189.

LUCERO ESPINOZA MANUEL, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación", Ed. Porrúa. México, 1999. p.p. 306.

MARGAIN MANAUTOU EMILIO, "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 9ª. ed. Ed. Porrúa, México 2000. p.p. 528.

MOTO SALAZAR EFRAIN, "Elementos de Derecho", 44ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1998. p.p. 452.

PENICHE BOLIO FRANCISO, "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa. México, 1984. p.p.319.

PENICHE LOPEZ EDGAR, "Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil". 7ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1969. p.p.491.

PEREZNIETO CASTRO LEONEL, "Introducción al Estudio del Derecho", 4ª. ed. Ed. Oxford. México 2004. p.p.356.

PORRUA PEREZ FRANCISCO, "Teoría del Estado". 37ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2003. p.p.531.

R. AFTALION ENRIQUE, "Introducción al Derecho", Ed. Sociedad Anónima e Impresora, Buenos Aires, Argentina, 1967. p.p.387.

ROJAS CABALLERO ARIEL ALBERTO, "Las Garantías Individuales en México". Ed. Porrúa, México. 2002. p.p. 385.

SALVADORES POYAN MANUEL, "La Jurisprudencia Romana y la Jurisprudencia Moderna". Revista de la Facultad de Derecho No. 63. España, 1981. p.p. 241.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, "Las Garantías de Seguridad Jurídica", Colección Garantías Individuales No. 2, México, 2003. p.p. 221.

TORRES LACROZE FEDERICO, "Manual de Introducción al Derecho", Ed. Sociedad Anónima e Impresora, Buenos Aires, Argentina, 1967. p.p. 172.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 45 años al servicio de México, Tomo II. Ed. T.F.F., México 1982. p.p. 523.

YANOME YESAKI MAURICIO, "Compendio de Derecho Fiscal", Ed. Elsa G. de Lazcano, México, 2002. p.p. 333.

YANOME YESAKI MAURICIO, "La Inconstitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares", Ed. Elsa G. de Lazcano, México, 2002. p.p. 357.

LEGISLACION

Código Civil Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

OTRAS FUENTES

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 22ª. ed. Ed. Espasa Calpe, España 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, DVD-ROM IUS, 2005.