



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**GENEALOGÍA, CONSTITUCIONALIDAD, EVOLUCIÓN Y  
PROCESOS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL  
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.  
ALGUNOS PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN Y  
APLICACIÓN**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O:

P R E S E N T A:

CRISTIAN MIGUEL ACOSTA GARCÍA

**DIRECTOR: LIC. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ CASTAÑÓN**

ABRIL, DOS MIL NUEVE



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*El H. Síndico-Revisor designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los CC. Profesores de la Licenciatura de Derecho:*

**Presidente** : Lic. Roberto ROSALES-BARRIENTOS.

**Vocal** : Lic. José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN.

**Secretario** : Dr. Gabino Eduardo CASTREJÓN-GARCÍA.

**1er. Suplente** : Lic. Roberto CABRERA-MENDEIETA.

**2º. Suplente** : Mtra. Eunice ORTIGOSA-VÉLEZ

Y fue defendida públicamente en examen profesional el día        de  
de                    2009, en la UNAM/FES Acatlán, ante el Jurado que se integró con:

**Presidente** :

**Vocal** :

**Secretario** :

## **MIS FRASES DE VIDA**

**- VENI VIDI VICI -**

Julio César

“El hombre es. La sombra parece. El hombre pone su honor en el mérito propio y es juez supremo de sí mismo; asciende a la dignidad. la sombra pone el suyo en la estimación de los demás y renuncia a juzgarse; desciende de la vanidad...en los dignos, el propio juicio antepónese a la aprobación ajena; en los mediocres, se postergan los méritos y se cultiva la sombra... el vanidoso vive comparándose con los que le rodean, envidiando toda excelencia ajena y carcomiendo toda reputación que no puede igualar; el orgulloso no se compara con los que juzga inferiores y pone su mirada en tipos ideales de perfección que están muy alto y encienden su entusiasmo”

José Ingenieros

“Ahora es preciso que sacudas tu pereza; que no se alcanza la fama reclinado en blanda pluma ni al abrigo de colchas; y el que sin gloria consume su vida, deja en pos de sí el mismo vestigio que el humo en el aire o la espuma en el agua; ea pues, levántate: domina la fatiga con el alma, que vence todos los obstáculos, mientras no se envilece con la pesadez del cuerpo”

Dante Alighieri

“Es cierto que con la edad se sabe más y se tiene la madurez necesaria para comprender el significado y los alcances de los conocimientos; pero en la vida muchas veces hay que arriesgarse y no quedarse en la cómoda posición de quien ve a los demás, los juzga, critica y descalifica sin construir nada”

Díaz Aranda Enrique

“Volli, sempre volli, fortissimamente volli”

Vittorio Alfieri

## **DEDICATORIAS**

### **A MIS PADRES:**

*Gracias a ambos por permitirme ver la luz, alegría y amor de este mundo.*

*Gracias porque sin sus regaños, apoyo, paciencia y esfuerzo no estaría aquí y no viviría conforme a los principios y valores que siempre nos han inculcado.*

*Gracias por demostrarme con el ejemplo el valor de una familia fuerte y unida ante cualquier adversidad, los amo.*

### **A MIGUEL:**

*Quien ha compartido conmigo la soledad y orgullo que conlleva tener unos padres extremadamente trabajadores. Espero no haber sido tan mal ejemplo y recuerda que siempre estaré para ti.*

### **A LOS ACOSTA Y A LOS GARCÍA**

*Abuelos, tíos, primos y sobrinos que valoran y cuidan a sus hermanos antes, durante y después de las discusiones propias de una “familia pequeña”*

### **A LOS PLATA GARCÍA**

*Gracias por esos primeros años donde fui uno más de ustedes.*

### **A MI ALMA MATER**

*Pequeño universo que me formó humana y académicamente.*

### **A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE LA FES ACATLÁN**

*Tan variados como el que llega en carro hasta el que no tiene para su pasaje, pero todos igual de valiosos; unidos y orgullosos de que por nuestra raza hable el espíritu. El no puedo no existe entre nosotros.*

### **A TANA**

*Ejemplo de esfuerzo, responsabilidad constancia y fortaleza a pesar de cualquier adversidad. Después de todo has sido, eres y serás mi mejor amiga.*

### **A VICKY**

*Gracias por todo el apoyo brindado en los momentos buenos y en los malos, gracias porque sin ti esta tesis estaría incompleta y gracias por todo el color y alegría que has inyectado a mi vida.*

### **AL PROFESOR MARTÍNEZ CASTAÑÓN**

*Pieza fundamental para la realización de esta investigación y verdadero orgullo de nuestra facultad, pues con su ejemplo de entrega y dedicación a la vida Universitaria ayuda a formar verdaderos abogados; muchas gracias porque si bien no tuve el privilegio de ser su alumno, me apoyó y decidió emprender esta aventura intelectual conmigo.*

### **AL LICENCIADO PABLO ANTONIO MARTÍNEZ LARA**

*Mi amigo y maestro, gracias porque debido a tus regaños, correcciones, enseñanzas y consejos he aprendido lo poco que sé de esta hermosa y basta materia, siempre serás mi ejemplo a seguir dentro del Tribunal.*

### **A LA LICENCIADA MARÍA DE LOURDES ACOSTA ALVARADO**

*Quien me ha dado la oportunidad y confianza de trabajar a su lado y de quien he aprendido un sinnúmero de lecciones, no sólo jurídicas, sino de vida.*

### **MAGISTRADA MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PAVÓN, MAGISTRADA ROSA MARÍA CORRIPIO MORENO, MAGISTRADO HÉCTOR OCTAVIO SALDAÑA HERNÁNDEZ Y LICENCIADA DIANA RUBALCAVA ZARATE**

*Quienes me apoyaron y me abrieron las puertas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto en la 3ª Sala Regional Hidalgo-México como en la 9ª Sala Metropolitana, estoy infinitamente agradecido con ustedes.*

## ÍNDICE GENERAL

<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>

### PRIMERA PARTE

#### SOPORTE METODOLÓGICO, REFERENTE JURÍDICO-CONCEPTUAL E HISTÓRICO

##### CAPÍTULO PRIMERO

#### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SU SOPORTE METODOLÓGICO: UN REFERENTE CONCEPTUAL Y DOCTRINARIO EN EL DERECHO OBJETIVO

Sumario capitular.....	18
1.1. Algunos conceptos doctrinarios sobre la jurisprudencia y su adecuación a la jurisdicción administrativa.....	18
1.2. La interpretación jurisdiccional o aspectos metodológicos de la jurisprudencia.....	28
1.3. Irradiación armónica de la interpretación: un enfoque de su unidad científica y de su obligatoriedad instituida.....	38
1.4. La jurisprudencia: características doctrinales en el marco su función creadora e integradora del Derecho mexicano.....	44
1.5. Conclusiones preliminares.....	59

##### CAPÍTULO SEGUNDO

#### DESARROLLO HISTÓRICO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Sumario capitular.....	62
2.1. La jurisprudencia a la luz de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936.....	62
2.2. Primeros apuntamientos de la jurisprudencia en la codificación fiscal federal.....	69

2.3.	Las reformas constitucionales: dinamicidad jurídico-doctrinal y vinculante de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de 1951 a 1987.....	74
2.4.	La importancia del acervo histórico de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación a la luz de sus épocas.....	84
2.5.	Conclusiones preliminares.....	103

## **SEGUNDA PARTE**

### **SOPORTE NORMATIVO: HACIA EL PERFECCIONAMIENTO DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL**

#### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN JURÍDICO DOCTRINAL DE LA JURISPRUDENCIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN EL CARTABÓN DEL TRIBUNAL, SU FUNCIÓN, ESTRUCTURA Y COMPETENCIA**

	Sumario capitular.....	106
3.1.	Aspectos histórico-constitucionales de la genealogía jurisdiccional administrativa federal y su controvertida naturaleza orgánico-funcional.....	106
3.2.	La jurisprudencia e impartición de justicia administrativa en el marco de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	131
3.3.	Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: justificación institucional en el fortalecimiento de la impartición de justicia administrativa.....	137
3.4.	Algunas consideraciones reglamentarias y de carácter interno del tribunal Federal de lo contencioso administrativo.....	140
3.5.	Implicaciones jurisdiccionales y estructurales de la reforma al artículo 73 XXIX-H constitucional de 4 de diciembre de 2006.....	143
3.6.	La competencia material y sus efectos reales en las actividades del tribunal: un caso de potenciación jurisdiccional.....	152
3.7.	Conclusiones preliminares.....	167

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROCESOS Y PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA**  
**ADMINISTRATIVA: LA NECESIDAD DE ADECUAR Y PERFECCIONAR EL**  
**SISTEMA NORMATIVO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL**  
**DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

Sumario capitular.....	169
4.1. El proceso de creación de la jurisprudencia ante las interrogantes de la práctica del foro y la doctrina.....	169
4.2. Algunas cuestiones teóricas en la aplicación de la jurisprudencia.....	172
4.3. La suspensión de la jurisprudencia: su carácter vinculante con la impartición de justicia administrativa.....	184
4.4. Principios rectores de la obligatoriedad de la jurisprudencia: su visión lógico-jurídica, de justicia y control disciplinario.....	189
4.5. Algunos problemas prácticos en la impartición de justicia administrativa en la aplicación de la jurisprudencia mexicana: un caso de conflicto competencial.....	197
4.6. La necesidad de reformas y adiciones al ordenamiento jurídico federal de la jurisdicción administrativa.....	200
4.7. Conclusiones preliminares.....	206
CONCLUSIONES GENERALES.....	208
BIBLIOGRAFÍA.....	212

**ANEXOS**

ANEXO UNO: Metodología Jurídica.....	228
ANEXO DOS: Diagrama de flujo de la influencia de la jurisprudencia en el orden jurídico.....	232
ANEXO TRES: Panorama de las fuentes reales y formales del Derecho.....	233
ANEXO CUATRO: Una visión de doctrina mexicana: La correlación de la ley y la jurisprudencia lato sensu.....	237
ANEXO CINCO: Primera materialización de la reforma de 2007: la nueva integración de la Sala Superior y la creación de la Junta de Gobierno y Administración.....	239
ANEXO SEIS: Segunda materialización de las reformas de 2007: Una primera aproximación a la especialización.....	243

ANEXO SIETE: Diagrama de flujo del juicio contencioso administrativo federal.....	247
ANEXO OCHO: la Responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos.....	249
ANEXO NUEVE: Procesos de la Jurisprudencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	251
ANEXO DIEZ: Un marco referencial: jurisprudencia comparada en los tribunales contencioso administrativos estatales.....	255
ANEXO ONCE: Evolución histórica de la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	260
ANEXO DOCE: La desconcentración geográfica en el territorio nacional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a enero de dos mil nueve.....	263
ANEXO TRECE: Disposiciones normativas que han regulado la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	267

## ABREVIATURAS

<b>CCF</b>	Código Civil Federal
<b>CFF</b>	Código Fiscal de la Federación
<b>DGP</b>	Dirección General de Publicaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>LA</b>	Ley de Amparo
<b>LJF</b>	Ley de Justicia Fiscal de 1936
<b>LFPCA</b>	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
<b>LFRA SP</b>	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<b>LOTA</b>	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
<b>LOPJF</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
<b>LOTFJFA</b>	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>LOTFF</b>	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación
<b>PJF</b>	Poder Judicial de la Federación
<b>RITFJFA</b>	Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>RTFJFA</b>	Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>RTFF</b>	Revista del Tribunal Fiscal de la Federación
<b>SGA</b>	Secretario General de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>SJFyG</b>	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>TFJFA</b>	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>TFF</b>	Tribunal Fiscal de la Federación
<b>TCC</b>	Tribunales Colegiados de Circuito

## INTRODUCCIÓN

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa constituye, la expresión más alta del sistema de justicia administrativa delegada, y en el transcurso de más de 70 años ha sido el encargado de resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares, con el devenir del tiempo han sido necesarios constantes cambios estructurales, funcionales y competenciales a su marco jurídico, que lo han fortalecido como una institución jurisdiccional de prestigio y confiabilidad respecto del “imperativo constitucional” forjado en y durante la vida constitucional de nuestro país: la expedita impartición de justicia “ (...) pronta, completa e imparcial (...)”, dirimiendo las controversias que se le plantean con estricto apego a Derecho, sin importar que de un lado se encuentre la autoridad administrativa federal.

En este sentido, es como inicialmente surgió la inquietud por escudriñar al tribunal federal que nos ocupa, pues tanto su estructura como su funcionamiento son parte substancial de nuestro objeto de estudio, así en el contexto de las facultades que le otorgan competencia para la interpretación del ordenamiento jurídico administrativo (eje sobre el cual gira la otra parte de nuestro estudio), inserta en el ejercicio de la función jurisdiccional por atribución, en atención a la inquietud generada por las denominadas Leyes Lares, consistentes en dos sendas leyes, una denominada Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de marzo de 1853 y la otra, Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, bajo el mandato del emperador Maximiliano.

Si partimos de la hipótesis: La justicia administrativa en nuestro país, surge como medio de control de la Administración activa, en la época del Estado central santaannista (una gran paradoja), independientemente de su vigencia o no y/o de su correcta o incorrecta aplicación, no puede negarse que se incubaba el mecanismo de control jurídico de la Administración en el Estado de Derecho. En esta consideración y después de entre 83 y 73 años con relación a 1853 y 1863 respectivamente (años de promulgación de dichas leyes) es como se crea en 1936

[*infra*, § 2.1] el tribunal federal de lo contencioso administrativo, **como órgano de carácter constitucional autónomo** y también como mecanismo de control sobre la actuación administrativa.

Puede decirse que en este contexto, el aspecto genealógico de la **interpretación** del ordenamiento jurídico-administrativo se da paralelamente a la evolución tanto orgánica como funcional de la justicia administrativa federal y en consecuencia, por ser inherente a la impartición de justicia, y con todos los problemas que ello ha implicado [*infra*, § 3.1], se da el momento preciso de la necesidad de considerar (implícitamente) su constitucionalidad y vinculación con los principios capitales de la Constitución, esto es y con fundamento en ese antecedente normativo de mediados del siglo XIX: su jurisprudencia.

En efecto, dicha categoría constitucional al igual que el tribunal, también ha evolucionado y hoy en día es punto toral y cita obligada para la impartición de la justicia administrativa, justificada en la Exposición de Motivos a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, cuyo objetivo principal radica en subsanar las insuficiencias legislativas para el buen funcionamiento y desarrollo de la impartición de justicia administrativa, que inicialmente se redujo al conocimiento de los conflictos fiscales ( ahora también los administrativos en sentido lato) entre la Administración y los gobernados, por lo que no es una coincidencia que la jurisprudencia emitida por este tribunal especializado sea relevante.

Ahora bien, ¿porqué tal relevancia, fue el punto de partida para el desarrollo de esta investigación? Y luego entonces también ¿fuente de inspiración, de curiosidad y motivo para indagar su esencia y efectos?

Se puede uno replantear una importante suma de interrogantes, pero el hecho de considerar que dicha institución y categoría constitucional es cita obligada en la impartición de la justicia administrativa con sustento en el significativo “contencioso administrativo”, acotado a la jurisdicción federal, y con la creación de una instancia especializada para ello, no tiene otra justificación más

que la de la complejidad de nuestro Derecho Administrativo. Ello nos invitó a reflexionar sobre esas particularidades que exigen adentrarse a un mundo de premisas producto de la elaboración sofisticada del conocimiento especializado en materia fiscal, actos contractuales de Derecho público, responsabilidades de los servidores públicos, multas administrativas, pensiones de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, pensiones de los trabajadores del Estado, responsabilidad patrimonial del Estado, pago de garantías a favor del Estado, comercio exterior, resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, tratados internacionales para evitar la doble tributación, negativas fictas, entre otros tantos tipos de acciones que posibilitan la acción legítima del tribunal federal.

Ante este panorama, la aplicación de la normatividad administrativa federal demanda un cúmulo de interpretaciones que sin duda, fundan la exigencia de interpretarla y reinterpretarla por vía de la jurisprudencia, y ante el nuevo entorno, producto de una evolución normativa, replantea también la conveniencia de liberarse de la visión tradicional del ejercicio monopólico de la interpretación del Derecho: la del Poder Judicial Federal.

Así las cosas, la jurisprudencia (incluso la atribuida a los tribunales especializados como es el caso del administrativo) se presenta junto con sus principios y procedimientos, como garante por excelencia de la norma jurídica administrativa y evita con ello la incertidumbre jurídica al margen de su indeterminación y/o discrecionalidad. Pensar lo contrario implicaría la aplicación inadecuada de la norma y se dejarían de lado todos aquellos casos que el legislador no previó en ley o en su caso, la incorrecta aplicación de los acuerdos de carácter general emitidos por todas y cada una de las autoridades administrativas, con lo que estaríamos ante un sinnúmero de actos antijurídicos.

Ciertamente, en el Derecho Positivo mexicano es clara la existencia de la jurisprudencia especializada, enmarcada en la cotidianeidad de actividades

públicas y privadas, que sometidas a la jurisdicción es inevitable que todos los días sea punto de referencia en las resoluciones del órgano jurisdiccional en estudio; sin embargo, y este fue uno de los puntos clave de nuestra **justificación**, **su eficacia se ve limitada por varios problemas prácticos** entre los que podemos encontrar:

- 1) La falta de un recurso que verdaderamente obligue a las Salas a acatarla;
- 2) La limitada participación que tienen las Salas Regionales en su creación
- 3) Las omisiones y faltas de técnica legislativa como consecuencia de un endeble conocimiento de la institución;
- 4) La obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito de distintos distritos;
- 5) La contradicción de tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito; y
- 6) Contradicción de tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a sus propias tesis de jurisprudencia; entre otros.

Ante tales problemas era insoslayable la posición **doctrinal** respecto de si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debía o no tener atribuida la facultad para crear jurisprudencia. Esta perspectiva nos ha permitido la elaboración de un análisis cuantitativo en el sentido de que la mayoría de los autores, hasta ahora, coinciden en que tal facultad es correcta, sin que ello desvalore la postura de una minoría que se manifiesta en contrario, pues en su opinión, la facultad de crear jurisprudencia es exclusiva del Poder Judicial de la Federación, cuestión que se aunó a la curiosidad de desentrañar incluso su inconstitucionalidad, y promoviendo como consecuencia lógica, su incumplimiento, por lo que en este punto, se justificó y dio paso a demostrar cualitativamente que tales aseveraciones (en postura personal) son erróneas.

Tales supuestos analíticos llevaron finalmente a plantear la inexistencia de una verdadera sistematización, tomando como punto de partida la genealogía y

desarrollo jurisprudencial; la endeble técnica legislativa al momento de regular esta institución; su funcionalidad y la inexistente comparación con otros órganos jurisdiccionales administrativos en materia de criterios obligatorios que mejoraría en mucho la difusión, estructura, procesos e importancia de esta actividad jurisprudencial atípica.

En efecto, esta atipicidad expone la **justificación** temática de nuestro objeto de estudio delimitado en las reglas, principios, categorías y procedimientos del Derecho y de la Ciencia Jurídica, que nos permiten aplicar adecuadamente la norma, llenando los vacíos y dudas, o en su caso, la no previsión en ley mediante la institución de la jurisprudencia, mediante resoluciones jurisdiccionales constantes con un mismo sentido.

En lo referente a la **delimitación** de nuestra investigación, se encuentra inmersa en lo que se pretende denominar como “Derecho Procesal Administrativo” y en consecuencia, una rama relativamente novedosa del Derecho Público, sin embargo, no debemos olvidar que el Derecho como disciplina se manifiesta unitariamente y, solo con fines doctrinarios, académicos y pedagógicos es menester clasificarlo en sus dimensiones clásicas: Público y Privado y desde luego (a pesar de que ya no hay tanta resistencia a aceptar su tercera dimensión): el Derecho Social.

En ese tenor y con dichos fines, el lector podrá advertir que esta investigación se concentrará fundamentalmente en el marco del Derecho Procesal Administrativo coligado con el manejo del Derecho Constitucional, seguido del Derecho Administrativo en su concepción lata (dada la naturaleza jurídica del tribunal administrativo federal a partir del Siglo XXI), cuyo ámbito ha sido potenciado, rebasando lo estrictamente fiscal, pues el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al ser un órgano con rango constitucional con la función jurisdiccional por atribución, y en el marco de su autonomía resuelve las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares (criterio por cierto desbordados en el decir del Profesor MARTÍNEZ-

CASTAÑÓN al estudiar el concepto: relaciones jurídico-administrativas entre la Administración y los destinatarios de las decisiones administrativas), pues la “ejecución de la ley” vincula al tribunal a una gran diversidad de leyes de carácter administrativo básicamente (el profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, indica el menosprecio al principio de juridicidad, pues es obvio que los actos antijurídicos no se constriñen solo al no cumplimiento a la ley), sin menoscabo de otras también importantes ramas del Derecho.

Ante tales caracteres se nos presentó el dilema de cuál era el propósito de discernir sobre la esencia de la función del tribunal en estudio, y es como surge el **objetivo** de esta investigación, consistente en el desarrollo analítico de su marco jurídico-doctrinal que nos ubicó: **primero**, sobre la genealogía no solo del tribunal, sino de su organización, funcionamiento y potestades; cuestión que ponderó como **segunda** inquietud, su naturaleza jurídica y con ello, el análisis de su constitucionalidad; como **tercer** punto, analizamos la evolución, procesos y, ante todo, los problemas del ejercicio de la potestad jurisprudencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Finalmente, y en el contexto de cierto orden, el **cuarto punto** se centró en el marco crítico con una serie de apoyos doctrinales, históricos, jurídicos vigentes y no vigentes y desde luego con la aportación (ponencias, seminarios, congresos y artículos especializados en la materia) de quienes se hayan al frente y de manera cotidiana en el quehacer jurisdiccional, de lo que sobrevino para la justificación y proposición, el marco de propuesta de reformas y adiciones al ordenamiento jurídico particular y específico del funcionamiento y potestades del tribunal federal administrativo, para introducir modificaciones sustanciales que contemplen la existencia de mecanismos de defensa garantes del acatamiento de la jurisprudencia por el propio tribunal, así como la certidumbre acerca de la eficacia de la norma.

Lo anterior implica no esquivar la consolidación y concreción del Estado de Derecho, porque a pesar del equilibrio de poderes en el marco de la teoría de los pesos y contrapesos, la jurisprudencia incide en la subsanación de las “reglas subordinadas” a la Constitución por la falta de técnica legislativa y la necesidad de

fortalecer valorativamente la eficacia y eficiencia de la impartición de la justicia federal administrativa mexicana.

De ahí que las **hipótesis** históricas y jurídicas que fijaron nuestro objetivo son las siguientes:

1. No obstante que la jurisprudencia del tribunal administrativo federal es una institución de abolengo que ha estado presente desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que nos ha permitido conocer los criterios de interpretación obligatorios para el mismo tribunal; su eficiencia y eficacia se ven afectadas al no existir en la actualidad, un medio idóneo de hacerla cumplir en caso de no ser acatada, afectando con ello la seguridad y certeza jurídica de las partes que intervienen en los procesos contencioso administrativos.
2. En consecuencia, si La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es una fuente formal del Derecho, es evidente que los juzgadores interpretan e integran el Derecho Objetivo.
3. La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que no se justifica el argumento que la considera como una institución de carácter procesal inconstitucional.
4. Es incuestionable que el juicio de nulidad se ha caracterizado por estar inmerso en los principios y reglas procesales que conllevan el procedimiento para que el juzgador analice la legalidad de un acto administrativo concreto, para resolver si fue dictado conforme a Derecho; sin embargo, consideramos que debido a las reformas constitucionales al artículo 73 XXIX-H, el juicio de nulidad federal, sufrirá un cambio substancial en cuanto a su naturaleza jurídica, pues ya no sólo resolverá sobre la legalidad o ilegalidad de un acto sino que estará facultado para imponer sanciones; esto implica para el tribunal, para su revista y para su jurisprudencia, el nacimiento de una nueva Época de la cual este órgano

jurisdiccional se verá fortalecido como una institución efectiva del Estado mexicano.

En otro orden de ideas, para materializar la comprobación de nuestro objeto de estudio (la jurisprudencia) y el objetivo general de la investigación, fue imprescindible abarcar una serie de corrientes del pensamiento jurídico que por fortuna, se hallan insertos en un sistema de metodologías que lejos de entorpecer nuestro estudio, lo enriqueció.

Acertadamente señala Radbruch, el Derecho es "...una mezcla indisoluble de elementos teóricos y prácticos, cognoscitivos y creativos, reproductivos y productivos, científicos y supracientíficos, objetivos y subjetivos...", por lo que al no existir un método único para investigar el Derecho y para comprobar las hipótesis antes señaladas acudimos a diversos **métodos de investigación científica** como lo son el:

- a. Sistemático, que nos facilitó la ordenación coherente de los conocimientos, criterios y doctrina que sobre la jurisprudencia del tribunal federal a estudio se han realizado;
- b. Histórico, que nos ubicó en la cronología de la normatividad que ha regulado el devenir del tribunal y de su jurisprudencia;
- c. Analógico o comparativo, en virtud de que nuestro Derecho nacional, y en términos de la Constitución General de la República, sustenta los principios sobre los cuales en el marco del Derecho estadual, y con el carácter potestativo, existen tribunales administrativos que cuentan con potestad para crear jurisprudencia;
- d. Dialéctico, a través de la confrontación de las tesis y antítesis existentes al respecto, lo que derivó (con el respeto que ello implica) en la actitud propositiva de la síntesis de las mismas;
- e. Positivista formalista, por ende, acudimos a las fuentes formales del Derecho relacionadas con la jurisprudencia; y finalmente

- f. Jurídico, como corolario de nuestra postura respecto de los métodos a utilizar, y en especial éste porque tenemos presente que la regulación de la institución a estudio, forma parte de un conjunto dinámico de preceptos que se adecuan y cambian con las relaciones sociales, lo que obligaba al intento por captar la eficacia y eficiencia jurídica de la jurisprudencia en un nivel real y práctico,

En un segundo plano y vinculado a los métodos, se utilizaron **herramientas** y **técnicas** que ayudaron al descubrimiento de nuestras hipótesis como lo son:

Los medios documentales (entre los que encontramos las disposiciones normativas abrogadas, el importante acervo bibliográfico especializado y las jurisprudencias existentes al respecto), los de interpretación, los estadísticos y los de campo a través de la legislación, la doctrina, los Informes de Labores, los acuerdos y los comentarios de algunos Magistrados de este tribunal y desde luego, con la aportación propia y de los autores consultados [artículos, tesis de licenciatura y cibernéticos (electrónicos)] en base cuadros sinópticos y de flujo (insertos al final como anexos y apéndices) que ilustran gráficamente algunos tópicos de nuestro objeto de estudio y de la estructura del tribunal, así como de su funcionamiento y potestades.

De conformidad con GARCÍA-FERNÁNDEZ, Dora, los anexos son “estudios o materiales informativos que se presentan al final de la tesis y sirven de apoyo al desarrollo o exposición general del mismo. Los anexos pueden tener un contenido muy diverso, pero regularmente, en una investigación de tipo jurídico, consistirán en textos legales”, mientras que los apéndices son “estudios o ampliaciones de un tema, elaborados por el mismo investigador y se añaden al trabajo a fin de proporcionar información adicional”, en ese contexto hemos decidido agregar bajo el título amplio de anexos una serie de disposiciones normativas que han regulado la jurisprudencia del tribunal a estudio, además de diversos cuadros y esquemas que amplían nuestra investigación.

Tales anexos tienen dos objetivos: el primero consistente en ilustrar al lector en los conceptos más relevantes en una pretensión de abstracción y síntesis; y en segundo término, presentar la evolución, procedimientos y problemas constitucionales y legales de la jurisprudencia a estudio, con la finalidad de que el lector tenga a su alcance el marco de conocimiento jurídico y pueda realizar sus propios procesos cognitivos.

Así, estas técnicas y herramientas facilitaron la tarea para centrar las argumentaciones descritas en toda la investigación, producto de la observación y análisis de las fuentes jurídicas escritas y no jurídicas, así como las prácticas, que plasmadas en fichas diversas y comunicadas en un informe coherentemente redactado, culminó en término de las exigencias metodológicas tanto de forma como de fondo.

Finalmente, y con el despliegue de todas y cada una de las descripciones expuestas, se definió la **estructura** de la investigación dividida en tres partes.

Por lo que hace a la **Primera Parte**, se compone por el Capítulo Primero y Segundo, y su estudio se forjó respecto de un significado concreto:

**Su soporte metodológico, como referente jurídico-conceptual e histórico.**

Así en el **Capítulo Primero**, cuyo título abarca a **la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en torno a su soporte metodológico**, porque pensamos que es un referente conceptual y doctrinario en el Derecho Objetivo que delinee **algunos conceptos doctrinarios sobre la jurisprudencia y su adecuación a la jurisdicción administrativa** con un enfoque exegético-doctrinal de la jurisprudencia, como primera aproximación a la jurisprudencia administrativa federal; seguido de un segundo tema: **la interpretación jurisdiccional o aspectos metodológicos de la jurisprudencia**, ligada a algunos métodos de interpretación, con la pretensión de adecuarlos al objeto de estudio, y entender los alcances de la interpretación de la norma jurídica

aplicable en materia fiscal, que fue su primigenia justificación, y en ese sentido es como se da un panorama de la **irradiación armónica interpretativa y de su enfoque integral a la luz de unidad científica y de su obligatoriedad instituida**; así, surgen las inferencias básicas de la unidad científica, y las características del sistema de la obligatoriedad instituida que ejerce influencia en Derecho mexicano y la doctrina hispano-germana de la jurisprudencia de intereses y conceptos, y por último, la descripción obligada de la esencia de **la jurisprudencia según sus características doctrinales y en el marco su función interpretativa e integradora del Derecho mexicano**, que incide con su crítica y defensa como fuente formal del Derecho, y presentada como un problema jurídico-doctrinal en torno a su cuestionada naturaleza como fuente interpretativa e integradora de Derecho Objetivo.

El **Capítulo Segundo**, se enfoca al **desarrollo histórico de la jurisprudencia del tribunal** a estudio y de manera cronológica analizamos las disposiciones normativas y reformas constitucionales que han influido en esta institución, es así que solo enunciamos (por no ser parte de nuestro objeto de estudio) el dato histórico de nuestra aproximación primigenia: las *Leyes Lares* relativas al contencioso administrativo con sus respectivos reglamentos vigentes hacia mediados del Siglo XIX en nuestro país, para referimos a **la ley de justicia fiscal**, seguido de algunos **apuntamientos de la jurisprudencia en la codificación fiscal federal**, pues como es bien sabido, el juicio contencioso administrativo federal estuvo regulado por más de sesenta años en estas disposiciones normativas. En ese tenor, abordamos los códigos de 1938 y 1967, enfatizando en la creación del recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, haciendo un paréntesis para referirnos a la serie de **reformas constitucionales que le han dado dinamicidad jurídico-doctrinal y vinculante con la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación** dentro de un marco crítico y sus consecuencias en la codificación fiscal de 1981.

El cierre de esta primera parte, fue el sustento para el desarrollo de **La importancia del acervo histórico de la Revista del Tribunal Federal de**

**Justicia Fiscal y Administrativa a la luz de sus épocas**, desde su Primera Época como referente obligado; las reformas constitucionales de 1978 a 1987 que dan origen a la Segunda Época y las de 1988-1995 que nos remiten a la Tercera Época y nos acercan a la antesala del Siglo XXI con un intento de sistematización en su Cuarta Época.

Es así que para 2001, se inicia con la Quinta Época de la Revista del Tribunal, la cual, ha dado paso a la restructuración y especialización orgánico funcional de la justicia administrativa federal con la Sexta Época. Sin embargo, hablar de las épocas de la revista no nos impide referirnos (en un ejercicio doctrinal) a las épocas de la jurisprudencia como tal y su evolución institucional.

La **Segunda Parte** de nuestra investigación está estructurada sobre los capítulos Tercero y Cuarto, centrando su contenido al título:

**Soporte normativo: hacia el perfeccionamiento de la impartición de justicia administrativa federal.**

Es por ello que el **Capítulo Tercero**, denominado **análisis y evolución jurídico doctrinal de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo federal en el cartabón del tribunal, su función, estructura y competencia**, llevan a dilucidar los **aspectos histórico-constitucionales de la genealogía jurisdiccional administrativa federal y su controvertida naturaleza orgánico-funcional**, pues nos referimos a la naturaleza del tribunal a estudio como órgano constitucional autónomo y con ello sostenemos la constitucionalidad de su jurisprudencia y analizamos la **impartición de justicia administrativa en el marco de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, atendiendo a los principios, facultades y principios de la Sala Superior y las Salas Regionales para participar en los procesos de la jurisprudencia. Por otro lado, la **nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nos brinda la justificación institucional en el fortalecimiento de la impartición de justicia administrativa**, para finalizar con algunas **consideraciones**

reglamentarias y de carácter interno que le dan mayor funcionalidad a la jurisprudencia.

En cuanto a la competencia del tribunal es ineludible atender a las implicaciones jurisdiccionales y estructurales de la reforma al artículo 73 XXIX-H constitucional, pues con una breve semblanza del juicio contencioso administrativo federal y analizando los alcances de esta reforma en los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos podemos entender la desnaturalización del juicio de nulidad federal y la competencia material y sus efectos reales en la actividad del tribunal como un verdadero caso de potenciación jurisdiccional. Lo anterior cobra relevancia si consideramos el desarrollo histórico-jurídico de la competencia material del tribunal y la que le es otorgada en la actualidad a través de su ley orgánica, las diversas disposiciones que le otorgan competencia y hasta la competencia por afinidad determinada por el Poder Judicial de la Federación y que se ve robustecido con una serie de estadísticas jurisdiccionales.

En último lugar, en el Capítulo Cuarto bajo el subtítulo **problemas prácticos en la impartición de justicia administrativa: la necesidad de adecuar y perfeccionar el sistema normativo de la jurisprudencia del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa**, abordamos de manera práctica el proceso de creación de la jurisprudencia ante las interrogantes que pudiesen tener el foro y la doctrina. En cuanto a las cuestiones teóricas en la aplicación de la jurisprudencia, nos referimos a la finalidad práctica de la jurisprudencia por reiteración; a la justificación con soporte legislativo de la jurisprudencia por contradicción; a la necesidad de la formalidad para que la jurisprudencia tenga carácter vinculante; a la discrecionalidad interpretativa para aplicar analógicamente la jurisprudencia y nos preguntamos ¿qué puede pasar cuando un precedente es dejado sin efectos por una instancia posterior? O ¿qué sucede cuando una Sala Regional se aparta de un precedente de Sala Superior?

Por lo que respecta a la **suspensión de la jurisprudencia y su carácter vinculante con la impartición de justicia administrativa**, nos ayudó a diferenciarla de la figura del apartamiento y saber cuándo la jurisprudencia pierde su carácter de obligatoria, general y permanente. Como último tópico teórico encontramos los **principios rectores de la obligatoriedad de la jurisprudencia dentro de su visión lógico-jurídica, de justicia y control disciplinario**.

En otro orden de ideas, dentro de los **problemas prácticos en la impartición de justicia administrativa en la aplicación de la jurisprudencia mexicana**, se hallará la obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados; la contradicción de tesis del tribunal a estudio y aquéllos y la falta de un recurso que verdaderamente obligue a las Salas a aplicar la jurisprudencia dictada por la Sala Superior.

En último lugar y por todo lo vertido resulta ineludible el planteamiento de propuestas concretas: **la necesidad de reformas y adiciones al ordenamiento jurídico federal de la jurisdicción administrativa**, que permitan perfeccionar la impartición de justicia.

Ha de advertir el lector que como parte final de la estructura de la investigación (los cuatro capítulos), y fuera de lo tradicional, al final de cada capítulo se incluyeron **conclusiones capitulares**, las cuales, como lo expresamos en el apartado correspondiente a las conclusiones generales, también podrán considerarse parte de éstas, así como de las posturas críticas que no forman parte de las modificaciones de la normatividad que se sugieren, e inherentes a la Ley de la materia en la que se haya inscrita la jurisprudencia, incluyendo desde luego, el marco crítico en base al concepto **fuentes de consulta** y estructurado en la bibliografía, normatividad tanto federal como estadual, seguido del concepto otras fuentes que considera a revistas jurídicas, documentación administrativa, discos ópticos y archivos electrónicos, conferencias, tesis de licenciatura y a las bibliotecas consultadas.

En cuanto a la **Tercera Parte**, resulta de particular interés la incorporación de apartado de ANEXOS, que ilustran complementariamente algunas ideas básicas del texto (leyes), y desde luego, otras que se consideran como guías pedagógicas (mapas, cuadros sinópticos entre otros) para los futuros lectores, e investigadores como una aportación personal a las Ciencias Jurídicas.

En síntesis y a manera de introducción, se presentan los propósitos, hipótesis, métodos, técnicas, contenido y finalidad de esta investigación, que se desea resulte útil y adecuada para perfeccionar la impartición de justicia administrativa federal a través de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de una serie de propuestas para reformar y adicionar el ordenamiento jurídico federal.

A manera de reflexión y rompiendo un poco con la formalidad de esta introducción, podemos señalar que algunas de las propuestas y posturas mencionadas en esta investigación podrían calificarse de osadas o poco desarrolladas, sin embargo y siguiendo el ejemplo de Enrique DÍAZ-ARANDA, consideramos que: *“...Es cierto que con la edad se sabe más y se tiene la madurez necesaria para comprender el significado y los alcances de los conocimientos; pero en la vida muchas veces hay que arriesgarse y no quedarse en la cómodo posición de quien ve a los demás, los juzga, los critica y descalifica sin construir nada”*.

Con esta postura como premisa, con casi dos años de ardua y constante investigación especializada, con la experiencia de diversas conferencias, con el conocimiento teórico adquirido a través del Curso de Especialización en Justicia Administrativa que tiene a bien impartir el Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la experiencia práctica adquirida como pasante y ahora como servidor público de ese Honorable Tribunal, con las provechosas y enriquecedoras pláticas con el

Licenciado Pablo Antonio MARTÍNEZ-LARA, mi Maestro y forjador en el tribunal, pero sobre todo, con la ayuda desinteresada, metódica y sabia de los Profesores José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN y Rogelio Eduardo RODRÍGUEZ-ALBORES, es como nos atrevemos a proponer y fijar nuestra postura crítica y constructiva en pro de una mejor impartición de justicia administrativa en nuestro país.

**PRIMERA PARTE**

**SOPORTE METODOLÓGICO, REFERENTE JURÍDICO-CONCEPTUAL  
E HISTÓRICO**

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SU SOPORTE METODOLÓGICO: UN REFERENTE CONCEPTUAL Y DOCTRINARIO EN EL DERECHO OBJETIVO

#### **Sumario**

**1.1) Algunos conceptos doctrinarios sobre la jurisprudencia y su adecuación a la jurisdicción administrativa**, 1.1.1) Un enfoque exegético-doctrinal de la jurisprudencia, 1.1.2) Una primera aproximación a la jurisprudencia procesal administrativa federal, **1.2) La interpretación jurisdiccional o aspectos metodológicos de la jurisprudencia**, 1.2.1) Algunos métodos de interpretación: una adecuación al objeto de estudio, 1.2.2) Los alcances de la interpretación de la norma jurídica aplicable en materia fiscal: su justificación en la justicia administrativa, **1.3) Irradiación armónica de la interpretación: un enfoque de su unidad científica y de su obligatoriedad instituida**, 1.3.1) Inferencias básicas del sistema de la unidad científica, 1.3.2) Características del sistema de la obligatoriedad instituida, 1.3.3) Su influencia en Derecho mexicano y la doctrina hispano-germana de la jurisprudencia de intereses y conceptos, **1.4) La jurisprudencia: características doctrinales en el marco su función interpretativa e integradora del Derecho mexicano**, 1.4.1) La jurisprudencia: su crítica y defensa como fuente formal del Derecho, 1.4.2) La jurisprudencia e interpretación: un problema jurídico-doctrinal como fuente interpretativa e integradora de Derecho Objetivo, **1.5) Conclusiones preliminares**.

#### **1.1.- Algunos conceptos doctrinarios sobre la jurisprudencia y su adecuación a la jurisdicción administrativa**

*“El intérprete debe optar, con base en la razón y el método elegido y con apoyo en la o las técnicas apropiadas, una solución comprobada, respaldada, razonada, objetiva, jerarquizada, ponderada, y valorada, y deberá justificarla esencialmente, con el soporte de los argumentos adecuados, con lo cual, por un lado, está atribuyendo contenido normativo al texto y, por el otro, está legitimándose, legitimando su función y dándole credibilidad y fuerza a su decisión”*

**Hallivis Pelayo Manuel**

Una de las cuestiones fundamentales para el estudio de un tema en particular, obliga necesariamente a escudriñar el origen de las palabras, su cuna o bien sus raíces, lo que etimológicamente le corresponde. <sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> DEHESA-DÁVILA, Gerardo, *Etimología jurídica*, ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4ª ed., 2006, pp. 303 y 306. Además, *vid*, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, ciudad de México, Porrúa, t. V, 1983, p. 263; así mismo, *cfr.* SÓCRATES-JIMÉNEZ, Santiago Tiana, *Diccionario de derecho romano*, ciudad

En efecto, y para ahondar en la palabra clave de esta investigación, la voz **jurisprudencia** está inmersa en el lenguaje jurídico, cuya naturaleza está considerada como una expresión culta, tan es así que su origen se halla en el latín clásico, de tal manera que en el marco de los latinismos se expresa como: **jurisprudencia-ae**, que deriva en la composición **ius-*ius***, fundamento castellano del Derecho <sup>(2)</sup> sumado a **prudencia-ae**; traducida policonceptualmente (también en castellano) como: prudencia, virtud cardinal, sabiduría, pero sin omitir su vinculación con el verbo *provideo*, (participio de *providens-ntis*), precedida desde luego del prefijo “**pro**”, cuyo significado es el de poner “delante de”, “frente a”, y en consecuencia se justifica el manejo del verbo *video-es-ere*; que permite “ver”, “observar”; una situación dada, un conocimiento ó estado que se desprende del sufijo “**ia**”.

Estas referencias de carácter etimológico se fundan en el concepto famosísimo propuesto por el jurisconsulto Domicio Ulpiano como: “*jurisprudencia est divinarum humanarumque rerum notitia, iusti vel iniusti scientia*”, <sup>(3)</sup> destacado es Ulpiano discípulo <sup>(4)</sup> de Papiniano y prefecto del Pretorio en 222 a.C., y en tiempo de Alejandro Secero, su principal ministro. Las obras de Ulpiano fueron fructíferas bajo el reinado de Caracalla, entre las que destacan: “Diputaciones”, “Institutas”, “Respuestas” y, su obra cumbre “*Ulpiniani Regularum liber singularis*” o mejor conocido como “Reglas”, las cuales llegan a nosotros a través de las citas que de las mismas se hacen en el *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano.

A este jurisconsulto se le atribuye un fragmento de *Instituciones* hallado en Viena en 1835 y conocido con el nombre de *fragmentum Vindobonense* y otro

---

de México, Ed., Sista, 3a ed., 2002, p. 357 y a PETIT, Eugene, **Tratado elemental de derecho romano**, ciudad de México, Ed., Nacional, 1976, p. 70.

<sup>(2)</sup> Utilizaremos uno de los tantos conceptos de Derecho, para hacer referencia sólo en este caso, al conjunto de normas impero-atributivas que regulan la vida del hombre en sociedad y por lo tanto, que hacen referencia al marco jurídico aplicable en un espacio y tiempo determinado, contrario al concepto Derecho referido a los derechos subjetivos del individuo.

<sup>(3)</sup> Traducida a nuestro idioma su significado es: “... la jurisprudencia es el conocimientos de las cosas divinas y humanas con la ciencia de lo justo y de lo injusto...”.

<sup>(4)</sup> **Cfr.** SÓCRATES-JIMÉNEZ, Santiago Tiana, **Diccionario de derecho romano**, 3a ed., Edit., Sista, México, 2002, p. 357 y PETIT, Eugene, **Tratado elemental de derecho romano**, Editora Nacional, México, 1976, p.70.

fragmento de *jure fiscii*, encontrado en Verona; su definición sobre nuestro objeto de estudio: la jurisprudencia, nos permite hacer varias conjeturas.

Tal definición nos lleva a los tiempos primitivos cuando el Derecho se liaba con la religión y la moral, esto en base a la expresión: *divinarum humanarumque rerum notitia*, de la cual emana la idea del Derecho Natural, y cuya discusión se halla aún inmersa en cuestiones filosóficas sobre el campo conceptual de la justicia e injusticia; y por ende, en un segundo plano, hay bases para justificar también la idea de la Ciencia del Derecho <sup>(5)</sup> que deviene como las decisiones de los tribunales: y he aquí que para efectos de esta investigación, tales significantes son las que nos interesan.

En otro contexto, no es posible olvidar que tales significantes le dieron al vocablo *jurisprudencia* la acepción doctrinal e institucional de estarse refiriendo a los estudiosos del Derecho (jurisconsultos), y orgánicamente a las Facultades de Jurisprudencia como instituciones educativas. No obstante lo anterior, y considerando al nuevo Digesto italiano <sup>(6)</sup> la voz *jurisprudencia* abraza cualquier actividad técnica en el campo del Derecho y por lo tanto, la producida por diversos órganos jurisdiccionales del Estado.

---

<sup>(5)</sup> **Cfr.**, VILLORO-TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, ciudad de México, Porrúa, 6ª ed., 1986, pp.133-149, quien explica que la Ciencia del Derecho es "... el estudio sistematizado, metódico y suficientemente fundado de las instituciones jurídicas dentro de un ámbito espacial y temporal, logrando explicar el sentido de una o varias normas jurídicas en concordancia con el sentido de las demás normas jurídicas del sistema al que pertenecen...". En este sentido, **grosso modo** trae aparejado un **aspecto científico** (que implica ciencias auxiliares, sistemática jurídica y la historia del Derecho); un **aspecto filosófico** (que a su vez implica a la Filosofía del Derecho, Epistemología Jurídica y Deontología Jurídica) un **aspecto artístico** (pues requiere la construcción de esquemas jurídicos) y un **aspecto técnico** que implica la aplicación de esquemas jurídicos (técnicas de formulación, lenguaje técnico jurídico, técnica legislativa, técnicas de redacción de documentos, técnicas de interpretación y de ejecución).

<sup>(6)</sup> Aclaremos que esta obra, si bien tiene el nombre de Digesto, no tiene que ver con la obra clásica del Derecho romano, sino que es una enciclopedia jurídica italiana de reciente creación en comparación con el *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano.

Es aquí donde tiene cabida la voz jurisprudencia en el ámbito del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en adelante: TFJFA), sustento incluso de la idea del denominado Derecho Jurisprudencial Administrativo. <sup>(7)</sup>

Es menester acotar (desde aquí) que para algunos doctrinarios <sup>(8)</sup> sólo puede decirse que es jurisprudencia la emanada del Poder Judicial Federal (en adelante PJJF), sin embargo, consideramos desafortunada tal aseveración, pues los tribunales de lo contencioso administrativo son órganos jurisdiccionales con rango constitucional, dotados de plena autonomía para dirimir controversias de carácter administrativo que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública, no adscritos a la esfera de organización y funcionamiento del poder judicial.

Lo anterior basado en el paralelismo de las formas y en el sistema mixto de impartición de justicia administrativa donde los tribunales especializados, puedan emitir sendos criterios respecto de la interpretación del ordenamiento jurídico-

---

<sup>(7)</sup> **Cfr.**, ACOSTA-ROMERO, Miguel y PÉREZ-FONSECA, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano*, ciudad de México, Porrúa, 1998, *in totum*, considerando y ponderando el crédito que debe atribuírseles a los autores de la obra en cuanto al concepto "Derecho jurisprudencial administrativo"; así como a MONTERO-DUHALT, Sara, *Derecho de familia*, ciudad de México, Porrúa, 5ª ed., 1992, pp. 28-31, que en nuestra consideración, el Derecho entendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del hombre en sociedad, es uno (al margen de la existencia de su división, como una cuestión meramente doctrinal y académica y ramificada en Público, Privado y Social). Pero el punto fino es: que para hablar de una nueva rama del Derecho (como es el caso según el texto) desde el punto de vista doctrinal, es necesario plantear una metodología científica que requiere, en palabras de MONTERO-DUHALT: "... **1.- El criterio legislativo.-** Que básicamente consiste en que la disciplina jurídica de que se trate debe tener su propia legislación, independiente y autónoma de las demás disciplinas jurídicas. **2.- Criterio didáctico.-** Consiste en que la materia, se enseñe de manera independiente a las demás materias jurídicas. **3.- Criterio científico o bibliográfico.-** Que consiste en que dicha materia cuente con bibliografía autónoma a las demás materias a través de Tratados y estudios monográficos. **4.- El criterio jurisdiccional.-** Consiste en que la disciplina jurídica de que se trate cuente con sus propios órganos jurisdiccionales autónomos e independientes al de las demás materias...". Por lo que consideramos que el denominado "Derecho Jurisprudencial" no es más que una denominación de carácter doctrinal y académico para hacer referencia a los procesos, resoluciones, métodos, técnica e historia legislativa de la forma en que los criterios adoptados por los órganos encargados de impartir justicia adquieren el carácter de obligatorios.

<sup>(8)</sup> **Cfr.** CANTERO-COLÍN, José Manuel, *Inconstitucionalidad del artículo 261 del Código Fiscal de la Federación*, en cuanto a la regulación que hace respecto a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Fiscal de la Federación, ciudad de México, 1989, Tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Nacional Autónoma de México; TREVIÑO-GARZA, Adolfo, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, ciudad de México Porrúa, 1997, p.231

administrativo (al igual que la emitida por el PJF), que va a la par de la función jurisdiccional que le corresponde.

Aunado a lo anterior, se agrega lo que el Dr. ACOSTA-ROMERO <sup>(9)</sup> expresó al referirse a la jurisprudencia:

“... Idéntico argumento puede esgrimirse a lo afirmado por el Dr. Juan Carlos Smith, al dar especiales acepciones a la voz “jurisprudencia”, Vr.gr. cuando ésta es uniforme, (lo que no hace que pierda su naturaleza de “Jurisprudencia Judicial”); o bien, cuando emana de un tribunal administrativo. Respecto a este último punto, creemos que tampoco se trata de una acepción diversa, porque **aun en la hipótesis de que no surja de un órgano propio del poder judicial, sino de uno del ejecutivo, es evidente que se trata de un acto materialmente administrativo, pero formalmente judicial**, o lo que es lo mismo, una “temperancia” y que la jurisprudencia en cuestión, ha surgido con todas las características inherentes a la Jurisprudencia Judicial, naciendo igualmente del criterio plasmado en un juicio, aunque un juicio administrativo...” (El énfasis en negritas y subrayado es nuestro)

De la cita anterior podemos hacer varias críticas constructiva que robustecen nuestro criterio y otras que divergen de lo señalado por el Dr. en cita; en primer lugar, resulta evidente que se trata de un acto formalmente jurisdiccional (preferimos este término al judicial para evitar confusiones con la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación) porque el tribunal en estudio está facultado constitucionalmente para dirimir las controversias que surjan entre los particulares y alguno de los órganos de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, consideramos errónea la naturaleza que le atribuye el citado autor al tribunal, pues para él, forma parte de la estructura del ejecutivo federal y por lo tanto considera al acto como “materialmente administrativo”; para nosotros, no depende del ejecutivo sino que se trata de un órgano con rango constitucional y autónomo (*infra*, § 3.1.1.), por el contrario se trata de un acto materialmente jurisdiccional. Luego entonces, la jurisprudencia es emitida tanto por el Poder Judicial (en este caso federal) titular de la función jurisdiccional “de principio” (en la

---

<sup>(9)</sup> *Supra*, nota a pie (7), p. 74.

línea de CORTIÑAS-PELÁEZ); como a los tribunales de lo contencioso administrativo (el federal y algunos locales) <sup>(10)</sup> porque así está determinado por el ordenamiento jurídico, y ello no rompe con el sistema de división de funciones estatales. <sup>(11)</sup>

Por otro lado, y en el marco de sus alcances epistémicos, el vocablo jurisprudencia es susceptible de ser clasificada en razón de las características y

---

<sup>(10)</sup> *Vid, "Notas inéditas" de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "sobre las cátedras de Derecho administrativo, financiero y constitucional financiero"* citado entre otros, en: SALAZAR-ALDANA, Ericka, *Reflexión jurídico-doctrinal en torno a la instancia de queja en la justicia administrativa federal caso concreto: la necesidad de reformas procesales para la eficacia jurídica en el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales*, Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP/Acatlán, 2003, citado en diversas notas a pie, esp., (84). La idea central estriba en señalar **grosso modo** que en los Estados Unidos Mexicanos, la impartición de justicia administrativa según la influencia francesa existe en 18 entidades federativas y desde luego en el Distrito Federal desde 1972 con sus respectivos tribunales de lo contencioso administrativo. Empero, señalan que un reciente caso: en la entidad federativa Aguascalientes, la justicia administrativa desde el año 2000 se halla en el ámbito de su Poder Judicial (o Tribunal Superior de Justicia); así mismo, más allá de la división de funciones y separación de poderes, se expresa que la dualidad de nuestro sistema jurisdiccional (tanto en materia administrativa como común), permite a los particulares administrados combatir: **primero:** los actos de autoridad administrativa a partir de 1936 (en materia sólo fiscal federal, sin soslayo en las reformas subsecuentes) y 1971 (en el Distrito Federal, ahora en el artículo 122) por la vía **jurisdiccional administrativa** (artículos: 73-XXIX-H, para el caso federal 116-IV para el caso estadual) y **segundo:** que el contencioso administrativo coexiste con la función **jurisdiccional de principio** federal. Se enfatiza en la comprensión de la evolución del carácter mixto o dual en nuestro país por lo que a medios de defensa contra actos de la Administración Pública (federal, estadual, municipal y el Distrito Federal) mexicana se refiere. Todo esto se funda en el papel que juega la interacción entre la teoría tricategorial (**Estado, Derecho y Administración**) con el **principio de juridicidad** y las características **y formas de Estado (de Derecho o democrático y Social de Derecho entre otros)**.

<sup>(11)</sup> Al respecto cabe mencionar las destacadas opiniones de: FIORINI-BARTOLOME, Manuel, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1968, p. 23; y MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Glem, S.A., 1965, p. 36; respecto de la doctrina mexicana (SERRA-ROJAS, FRAGA, ACOSTA-ROMERO y CORTIÑAS-PELAEZ entre otros) en cuanto es coincidente con los postulados de carácter político respecto de que el Poder (la soberanía) del Estado es único, pero sus funciones son múltiples. Así, MARIENHOFF rechaza la idea de la llamada "división de poderes" y prefieren hablar de distribución de funciones. Esta tesis parte de la idea de no confundir el Poder (atributo estatal) con potestades que son prerrogativas inherentes a una función ya sea ejecutiva, legislativa o judicial. En este mismo sentido, el caso de FIORINI, reconoce la existencia de un solo poder estatal, que presupuesta la unidad soberana del orden jurídico. Por ello este autor manifiesta que cuesta trabajo intelectual explicar la existencia del Poder legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, ya que la realidad sólo comprende la existencia de tres funciones estatales distintas, aunque existe la Constituyente Permanente como cuarto poder, que se realizan a través de la unidad del sistema normativo. A los efectos de la teoría cuatripartita del poder, *vid.*, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al derecho administrativo I*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1994, p. 63.

los alcances jurídicos de la misma, la jerarquía y obligatoriedad, el órgano que la emite, modifica, interrumpe o suspende, sin que cada variable tenga una distinta acepción.

Bajo esta óptica, es obligado reseñar dos puntos medulares: el de su descripción semántica en el marco de la exégesis y una descripción de su aplicación a los casos concretos.

### 1.1.1.- Un enfoque exegetico-doctrinal de la jurisprudencia

Descrito el enfoque lingüístico de origen, consideramos de interés dar una visión de carácter semántico-procesal en la perspectiva de algunos autores inmersos en la práctica jurisdiccional administrativa; sea en el contencioso administrativo mediante el juicio de nulidad como en materia de amparo administrativo ante el PJJ.

En ese orden de ideas, es ineludible dar una descripción doctrinal de algunas interpretaciones que se han desprendido del ejercicio de la profesión, dando pauta a la necesidad de describir *grosso modo* y en parafraseo, la postura conceptual de jurisconsultos que se han visto inmersos en la tarea de explicar las intenciones del legislador, entre ellos y puestos en un orden de acuerdo a sus similitudes: ARRIAGA Y MAYÉS, CADENA-ROJO, LUCERO-ESPINOSA, MARTÍNEZ-LÓPEZ, MARTÍNEZ-ROSASLANDA, MÉNDEZ-BERMAN y DÍAZ-GONZÁLEZ, dejando al final a RADBRUCH por su enfoque sistemático y científico.

Así para el Maestro ARRIAGA Y MAYÉS <sup>(12)</sup> la interpretación de las normas jurídicas por los tribunales facultados para ello es "... sistemática y ordenada (...) a través de sus sentencias de caso concreto, con un sentido concordante (...) ", considerando además que tal potestad se realiza por un "... órgano jurisdiccional

---

<sup>(12)</sup> ARRIAGA Y MAYEZ, Minko Eugenio, "La jurisprudencia en los tribunales administrativos mexicanos. Creación, cumplimiento e importancia", en Estudios en homenaje a Don Alfonso Nava Negrete, ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pp. 16-17.

de mayor grado y jerarquía (**sic**), respecto a una cierta norma jurídica que se ha aplicado en forma diferente a través de sentencias contradictorias por parte de los órganos jurisdiccionales que le están subordinados... ”.

En una perspectiva más amplia, pero complementaria a la inmediata anterior, el ex Magistrado CADENA-ROJO, <sup>(13)</sup> la ubica como “... el conjunto de pronunciamientos de carácter jurisdiccional dictados por órganos judiciales y administrativos...”, inmerso ello en lo que según su fuente, representa el llamado “Derecho Judicial”, cuyo contenido son “... los fallos y ejecutorias emanadas de los jueces y tribunales judiciales o administrativos (...) o bien, el conjunto de sentencias dictadas en sentido concordante (...), cuya reiteración llega a formar la jurisprudencia uniforme y que se traduce en la unidad de criterio con que en la práctica son resueltos los casos análogos por los tribunales judiciales o administrativos...”.

Los criterios anteriores son compartidos tanto por LUCERO-ESPINOSA y MARTÍNEZ-LÓPEZ <sup>(14)</sup> quienes (en parafraseo) respectivamente expresan que la jurisprudencia “...constituye la interpretación que de manera habitual y reiterativa hacen los órganos jurisdiccionales, en el ejercicio de la función jurisdiccional...” desde luego en el sentido de la aplicación del ordenamiento jurídico en el caso concreto y sometido a su atención, o en su defecto como “... las tesis jurídicas, abstractas e impersonales...” también de un autoridad jurisdiccional “... como fundamento de su decisión...” mediante la que establece en “... las consideraciones de su fallo la interpretación de un precepto legal, con carácter permanente y obligatorio para todas las autoridades de la misma jurisdicción, hasta que sea modificada por la propia autoridad...”.

---

<sup>(13)</sup> CADENA-ROJO, Jaime, *La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, ciudad de México, Edit., Trillas, 1976, p. 11.

<sup>(14)</sup> LUCERO-ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, ciudad de México, Edit., Porrúa, 8ª ed., 2003, p. 281 ; así como a MARTÍNEZ-LÓPEZ, Luis, *Derecho fiscal mexicano*, ciudad de México, Porrúa, 1959, pp. 295-296.

Siguiendo la tónica de los autores arriba expuestos, para el Magistrado de la Segunda Sala Regional Metropolitana, MARTÍNEZ-ROSASLANDA, <sup>(15)</sup> considera que la jurisprudencia es “...una forma de interpretación obligatoria de la Ley, con el objeto de salvaguardar la coherencia de criterio de un determinado órgano (...) y la finalidad primordial de dicha jurisprudencia, debe ser su acatamiento y no la sanción en caso de su incumplimiento...”.

La definición anterior contrasta con la postura de MÉNDEZ-BERMAN <sup>(16)</sup> también ex Magistrado del que fuera el Tribunal Fiscal de la Federación (en adelante TFF) la consideró como “... el criterio adoptado por los organismos jurisdiccionales, conforme al cual se aplica, en los casos similares, una misma interpretación de la norma legal. Es una manifestación del hábito contraído, del uso, de la costumbre. No es ley, pero sí es fuente de reglas jurídicas, obligatorias para los organismos que la elaboran y al través de ellos para los intereses particulares a quienes fija, como la ley misma, una norma determinada de conducta...”.

Para los argumentos de esta investigación, con señalamiento expreso respecto de la organización funcionamiento y facultades del tribunal que nos ocupa (*infra*, § 3.2), nos parece interesante por su autenticidad, DÍAZ-GONZÁLEZ <sup>(17)</sup> quien considera que la “...creación de criterios-norma (...) de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con los casos y bajo las condiciones que el Código Fiscal determina, (...) sirve para resolver un juicio cuando no existe un artículo expreso o fundamento legal concreto en que apoyar una resolución, y (...) lograr que la impartición de justicia sea siempre y en todo tiempo, equitativa y justa...”.

---

<sup>(15)</sup> MARTÍNEZ-ROSASLANDA, José Sergio, **"Análisis crítico y sugerencias de reformas legislativas sobre las figuras de la sentencia, los recursos contenciosos, la facultad de atracción y la jurisprudencia, regulados en el Código Fiscal de la Federación vigente"**, en Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, ciudad de México, 1994, p. 124.

<sup>(16)</sup> MENDEZ-BERMANN, León, ***El tribunal fiscal principios básicos de su jurisprudencia***, ciudad de México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, vol., III, 1982, p. 28.

<sup>(17)</sup> DÍAZ-GONZÁLES, Luis Raúl, ***Medios de defensa fiscal***, ciudad de México, Ed., Gasca Sicco, 4a ed., 2005, p. 87

Final e inevitable también es el argumento que se distingue de todos los expuestos: el de su carácter sistemático y de ordenación (que bosqueja ARRIAGA Y MAYÉS) de RADBRUCH <sup>(18)</sup> sin menoscabo de las aportaciones de FIX-ZAMUDIO y ARELLANO-GARCÍA, al atribuirle el carácter de cientificidad, esto es, como “... una ciencia práctica [*vid*, nota a pie (5)], llamada a dar una respuesta inmediata a toda pregunta jurídica, sin que pueda negarse a contestar por razón de las lagunas, las contradicciones o las ambigüedades de que la ley pueda adolecer...”.

### **1.1.2.- Una primera aproximación a la jurisprudencia procesal administrativa federal**

Del marco conceptual jurídico anterior se colige que la mayoría de los tratadistas coinciden en que mediante la interpretación del Derecho, el Derecho deviene en ciencia jurídica [*vid*, notas a pie (5) y (7)], y ello permite la:

1.- Discusión de fallos o resoluciones basados en una serie de principios y doctrinas comunes en las decisiones que toman los órganos jurisdiccionales para resolver las cuestiones que le son planteadas;

2.- Que la jurisprudencia se genera tanto por contradicción de sentencias como por reiteración de casos <sup>(19)</sup> y por lo general, las leyes aplicables al contencioso administrativo que prevén estos dos procesos de creación de la jurisprudencia (no debemos olvidar que en un inicio la jurisprudencia del tribunal se formaba por contradicciones y quejas pero no por reiteración).

No obstante, debemos tomar en cuenta que existen ordenamientos como la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, que en su artículo 129 sólo refiere que: “... el Pleno del Tribunal fijará la jurisprudencia resolviendo

<sup>(18)</sup> *Apud.*, MIRANDA-PÉREZ, Armando, **La Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, ciudad de México, en Manual del curso de especialización en materia procesal fiscal, vol., III, 2a parte, p. 206.

<sup>(19)</sup> Al respecto la Tesis I-J-518, con número de registro 36,407, de la RTFF correspondiente a la primera época, Año XXXVI, Nos. 424-426. Abril-Junio de 1972 establece que: “JURISPRUDENCIA QUE FIJA EL TRIBUNAL.- **Sólo se presenta cuando existe oposición en la aplicación o interpretación de las disposiciones legales...**”

las contradicciones existente entre las Salas...” sin establecer en ley un proceso de creación de jurisprudencia por reiteración de criterios.

Se deduce que la jurisprudencia interpreta y aplica la ley al caso concreto y para ello se vale de diversos sistemas; desde nuestro punto de vista es una fuente formal directa del Derecho con las características de la ley, cuestiones que se analizarán enseguida.

## **1.2.- La interpretación jurisdiccional o aspectos metodológicos de la jurisprudencia**

En el presente apartado analizaremos la metodología jurídica dado que el conocimiento, creación, aplicación, enseñanza y sobre todo la interpretación del Derecho se encuentran interrelacionadas entre sí, lo cual permite elaborar algunas reflexiones sobre la jurisprudencia administrativa federal desde una perspectiva mucho más amplia, esto es: interpretar el Derecho Objetivo como un todo, implica la referencia a los métodos de interpretación, sean las corrientes del: iusnaturalismo, positivismo, semiótica jurídica, realismo sociológico, la estructura ontológica del Derecho, o el método de interpretación aplicable en materia fiscal.

De igual forma presentamos un cuadro sinóptico (ANEXO UNO) que pretende mostrar desde un aspecto general aquellas cuestiones que son materia del presente apartado, sin menoscabo de la descripción metodológica específica desarrollada en adelante

### **1.2.1.- Algunos métodos de interpretación: una adecuación al objeto de estudio**

ELÍAS-AZAR <sup>(20)</sup> al citar a Severo, describe una máxima en latín que ubica en la temática que se abordará en el sentido que se transcribe en castellano: “... El rescripto de Severo dispuso que en las ambigüedades ocasionadas por las leyes,

---

<sup>(20)</sup> ELÍAS-AZAR, Edgar, **Frases y expresiones latinas**, ciudad de México, Porrúa, 2a ed., 2002, p. 369, en relación la expresión en latín por parte de Severo, que textualmente es: “*Severus rescripsit in ambiguitatibus quae ex legibus proficiscuntur consuetudinem aut rerum perpetuo similiter iudicatum auctoritatem vim legis optinere debere*”

la costumbre o la autoridad de la jurisprudencia constante debía tener la autoridad de ley...”.

Desde un punto de vista doctrinario necesitamos entender en primer lugar que interpretar implica aplicar la norma jurídica y, con ello, adecuar la norma en el sentido de lo que el “legislador quiso decir” en cuanto a un caso concreto y que la **aplicación** es uno de los cuatro objetivos de la metodología jurídica.

De esta forma conceptualmente la metodología jurídica según FIX-ZAMUDIO <sup>(21)</sup> es “... la disciplina que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para **conocer, elaborar, aplicar y enseñar** ese objeto del conocimiento que denominamos derecho...” (el énfasis es nuestro), de donde se desprenden cuatro ramas que se refieren por un lado al concepto de ciencia jurídica en cuanto a: **1)** su investigación o conocimiento; y por el otro, a la **2)** creación, **3)** metodología para la enseñanza y **4)** aplicación del Derecho.

En cuanto a la **investigación o conocimiento de la ciencia jurídica**, ARELLANO-GARCÍA <sup>(22)</sup> expresa que es: “... una elevada actividad intelectual humana que, a través de diversos métodos y técnicas, utiliza los conocimientos científicos o prácticos adquiridos para pretender escudriñar uno o varios aspectos generales o especializados de alguna materia determinada con el objeto de ampliar o detallar el conocimiento y si es posible realizar aportaciones...”.

Sin embargo, para la realización de dicha actividad debe encontrarse vinculada a alguno de los cuatro métodos más divulgados en la doctrina jurídica como lo son: el **positivismo jurídico** en sus dos vertientes: la formalista de KELSEN y BOBBIO y la del realismo sociológico representada por Alf ROSS; el **iusnaturalismo** de WELZEL Y KAUFMAN; la **Semiótica Jurídica** de MOUNIN y

---

<sup>(21)</sup> *Apud*, WITKER, Jorge y LARIOS, Rogelio, **Metodología jurídica**, ciudad de México, McGraw-Hill, 2ª ed., 2002, p. 217; así mismo, en el marco del concepto: “metodología jurídica”, *vid*, notas a pie (4) y (5) respecto de la diferencia entre Derecho y Ciencia del Derecho.

<sup>(22)</sup> ARELLANO-GARCÍA, Carlos, **Métodos y técnicas de investigación jurídica**, ciudad de México, Elaboración de tesis de Licenciatura, Maestría y Doctorado, Tesinas y otros trabajos de investigación jurídica, 3ª ed., Porrúa, 3ª ed., 2004, p. 26.

Humberto ECO y la doctrina de la **estructura ontológica del Derecho** (atribuida a KAUFMAN) que unifica a las otras tres <sup>(23)</sup>

Por lo que hace a la **creación del Derecho**, debe atenderse al sistema jurídico aplicable en un espacio y tiempo determinado, es así que se habla de familias jurídicas como: la neorrománica, la del *common law*, la socialista, los sistemas religiosos, la familia islámica y los sistemas mixtos<sup>(24)</sup>, y no puede negarse su importancia porque influyen decididamente en las denominadas fuentes del Derecho, entre las que encontramos la jurisprudencia que tiene gran notabilidad para los sistemas anglosajones o del *common law* y para nuestro sistema jurídico neorrománico <sup>(25)</sup>.

En cuanto a la **metodología para la enseñanza** del Derecho se requiere de un método que entrelace la interacción del maestro y alumno, para lo cual podemos mencionar tres modelos: **el tradicional** que se identifica con técnicas autoritarias, **el tecnocrático** donde la docencia es una actividad neutral y **el crítico** que ensancha los niveles de análisis del trinomio social- escolar-aula, además, permite cuestionar los conceptos enseñanza-aprendizaje.

Finalmente, la **aplicación del Derecho**, como punto relevante de nuestra investigación, se sustenta en que los juzgadores son quienes aplican e interpretan la norma jurídica a través de sus resoluciones, las cuales, a su vez con base en esa interpretación y aplicación pueden **crear jurisprudencia**. En esa tesitura, la aplicación del Sistema Jurídico vigente en la perspectiva de ZARATE [*vid*, nota a pie (24)] es "... una función regular del orden jurídico; a través de la cual, los órganos aplicadores (tribunales, autoridades administrativas, etc.) en ejercicio de sus facultades, determinan que un caso concreto del tipo definido en la norma general se ha presentado y,

---

<sup>(23)</sup> GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, *Positivism jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, ciudad de México, Fontamara, 2004, *in totum* y WITKER..., *op. cit.*, nota a pie (21), *in totum*

<sup>(24)</sup> ZARATE, José Humberto, et al. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, ciudad de México, McGraw-Hill, 1997, p.p. 6-9

<sup>(25)</sup> *Íbidem*.

consecuentemente, efectúan un acto por el cual actualizan las consecuencias previstas...”.

Para HALLIVIS-PELAYO <sup>(26)</sup> , Magistrado de SS del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en adelante TFJFA), interpretar es una “...labor ineludible, espontánea o deliberada, que realiza el intérprete para, según el método que suscriba y la técnica que utilice, aclarar, explicar, descubrir, decidir o atribuir el sentido o directiva de los textos normativos y, en su caso, determinar sus posibles alcances y consecuencias jurídicas, para, posteriormente, y justificando el resultado o producto de su labor interpretativa, poderlo exponer, traducir (o reformular), revelar y/o aplicar, en su caso...”.

En ese orden de ideas, y sin que ello implique una aceptación de la postura que referimos, nos parece bastante interesante la postura de KELSEN, al señalar que la aplicación de la norma jurídica al caso concreto no implica una simple adecuación entre ambos supuestos, pues a nuestro parecer, los Magistrados y los Ministros (en el caso mexicano) como juzgadores al “decir el Derecho” no sólo declaran (es obvio que interpretan) sino que constituyen el Derecho, es decir, **la jurisdicción es un acto creador de normas jurídicas** porque el legislador no puede prever todos las hipótesis que se darán de forma individualizada. Ya que para individualizar y concretar la norma, “... es preciso un acto jurisdiccional que establezca una norma jurídica individual y constituya una nueva etapa en el proceso de creación del derecho...” <sup>(27)</sup>.

En conclusión, la interpretación, significa desentrañar el sentido de una expresión o la determinación cognoscitiva de los significados posibles de las normas jurídicas a través de las diversas escuelas vinculadas a ella, como lo son: la de la exégesis, la histórica alemana, la jurisprudencial dogmática, la jurisprudencia de conceptos, la jurisprudencia de intereses y la libre investigación

---

<sup>(26)</sup> HALLIVIS-PELAYO, Manuel, *Teoría general de la interpretación*, ciudad de México, Porrúa, 2a ed., 2007, p.34.

<sup>(27)</sup> KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Argentina, trad., Moises Nilve, 24ª ed., Edit., Universitaria de Buenos Aires, 1974, p.152.

científica, por cierto, las dos últimas retomadas por la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal (en adelante LJF) (*infra*, § 2.1).

¿Pero cómo imaginar el papel que han jugado, juegan y jugarán las escuelas de interpretación del Derecho? MÉNDEZ-BERMAN <sup>(28)</sup> ejemplifica filosófica y hasta poéticamente lo anterior a la luz de las siguientes consideraciones:

“Sólo el filisteo, de fecunda e inagotable progenie podría pensar que el oficio de aplicar disposiciones jurídicas no exige el concurso de mentes especializadas y sometidas a la reposada maceración del estudio y la experiencia vivida, por no hablar de otras cosas, cuales son la vocación, merced a la cual ciertas labores fatigosas cobran el carácter de apasionantes búsquedas, o la sabiduría, que es el apropiado nombre de una actitud ante la existencia humana conformidad en lo fundamental por virtudes como el desinterés”.

A manera de ejemplo, los principales métodos usados por las diversas escuelas argumentativas de interpretación son:

1.- El método exegético o el de la interpretación estricta (**o de estricto Derecho**), el cual, para algunos, podría ser aplicable en la materia fiscal de conformidad con el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación (en adelante CFF).

2.- El método sistemático o de interpretación armónica y el método sociológico.

Ambos métodos se relacionan con las escuelas de:

1.- El Colegio de Pontífices; 2.- La de los Glosadores; 3.- La de la exégesis; 4.- La histórico alemana; 5.- La de la jurisprudencia dogmática; 5.- La jurisprudencia de conceptos; 6.- La francesa; 7.- La Sociológica del Derecho; 8.- La Analítica y, en materia administrativa y atendiendo a la LJF resultan aplicables 9.- La **Jurisprudencia de Intereses y la Escuela de la Libre Investigación Científica**, que resaltadas como están, se abordaran más adelante.

---

<sup>(28)</sup> MENDEZ-BERMAN..., *op. cit.*, nota a pie (16), p. 11.

Ahora bien, esta descripción general de las escuelas y métodos, obliga a incorporar a esta investigación, el cuadro sinóptico **en ANEXO-UNO** que simplifican y aclaran los conceptos relacionados con la **investigación o conocimiento de la Ciencia Jurídica**; el de **la aplicación del Derecho** en cuanto a su interpretación y también de **aplicación del Derecho** en el contexto de las escuelas.

### **1.2.2.- Los alcances de la interpretación de la norma jurídica aplicable en materia fiscal: su justificación en la justicia administrativa**

Es de explorado Derecho que en torno al aforismo: *nullum tributum, sine lege* (No hay tributo sin ley) nos pone ante la pregunta: ¿Cuál es el método de interpretación aplicable en materia fiscal? Para ahondar en una pretendida respuesta, el postulado de la plenitud hermética del Derecho señala que el juez tiene siempre que juzgar, de esta forma en el artículo 18 del Código Civil Federal (en adelante CCF) <sup>(29)</sup> está impreso que el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia; este postulado tiene una doble aplicación: sea en materia penal o civil.

En cuanto al orden criminal y por la vinculación con esta investigación queda incluido el Derecho Penal Fiscal, de conformidad al artículo 14 de la Constitución General de la República, en virtud de que el juez debe dictar su sentencia conforme a una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, y a falta de ésta debe resolver que no ha lugar a proceder contra el acusado.

En otra dimensión los juicios del orden civil, que sirve como denominación genérica para los demás juicios, la integración de la norma está permitida pues, de conformidad con el cuarto párrafo también del artículo 14, y el 19 del Código Civil Federal, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a *la interpretación jurídica* de la ley, y a falta de ésta se fundará en los Principios Generales del Derecho; de esta forma la Constitución General y la ley facultan al juzgador para

---

<sup>(29)</sup> Recordemos que de conformidad con el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación el CCF tiene aplicación supletoria en materia fiscal.

interpretar e integrar el Derecho utilizando tales principios e interpretando la normatividad tanto sustantiva como adjetiva.

No obstante lo anterior, ¿Qué pasa con el artículo 5° del CFF, al señalar que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares son de aplicación estricta y que las demás se pueden interpretar aplicando cualquier método de interpretación jurídica? ¿Puede el juzgador interpretarlas e integrarlas a la normatividad jurídica o debe aplicarlas aisladamente?

Para el Magistrado CASTAÑEDA-GONZÁLES <sup>(30)</sup> integrante de la Primera Sala Regional del Noreste, considera que la interpretación en el tenor del artículo 5° del CFF se ha prostituido de acuerdo a los intereses que se quieran proteger o defender aunque, como se apunta en seguida: "... todos los involucrados están conscientes de que la interpretación de las normas fiscales debe ser integral, hermenéutica, armónica, contextual o sistemática, como se le prefiera denominar...".

Para resolver este conflicto debemos acudir a la Exposición de Motivos del Código de 1967, que en su artículo 11 contenía una disposición similar al actual artículo 5°, ya que el actual Código no menciona nada al respecto:

"Se enuncia en este precepto el principio de la aplicación estricta de las normas tributarias que señalan cargas a los particulares, así como el clásico principio de lógica que de que la misma forma de aplicación corresponde a las excepciones a las propias normas. Se abandona el calificativo "restrictiva" empleado en el precepto relativo en el Código anterior, que había sido entendido en el sentido de que, en los casos de duda, deberían interpretarse las disposiciones en contra del fisco. No se consideró justificado este principio, en vista del interés público que existe en las normas tributarias. ***El intérprete debe prescindir de toda actitud parcial y buscar equilibrio entre los intereses de los particulares y del Estado, utilizando para ellos los diversos métodos de interpretación***, atendiendo, incluso, a la naturaleza económica de los fenómenos contemplados por dichas normas" (el énfasis en cursivas es nuestro).

---

<sup>(30)</sup> CASTAÑEDA-GONZÁLES, Jorge, ***"El problema de la interpretación de las leyes fiscales en México y la jurisprudencia de los tribunales federales"***, ciudad de México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, t., I, 2001, p. 379.

Se concluye que el legislador fomentó un equilibrio entre las partes, sin embargo, no dilucidó por completo qué debía entenderse por “aplicación estricta de las normas”, la búsqueda en realidad, es no **incluir un caso más allá de lo previsto por las normas, pues en ese supuesto se caería en una aplicación extensiva de la misma.**

Luego entonces todo precepto debe interpretarse porque en caso de no hacerlo resultaría estéril determinar el sentido y alcance de la norma, además, la hermenéutica obliga a interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento.

Como corolario podemos apuntar que interpretar y aplicar el Derecho son dos cuestiones diversas, que si bien para nosotros van de la mano debido a la metodología jurídica, en la praxis pueden separarse, pues la interpretación ocurre cuando el juzgador busca o emplea palabras semejantes que se equiparen a la situación no prevista en la ley, o amplía su contenido para dar un significado no pensado ni pretendido por el legislador, es decir, desentraña el sentido de una norma o hace la reconstrucción de su espíritu, pensamiento y voluntad. Tal búsqueda de la intención legislativa queda ilustrada con la expresión latina **“Benignus leges interpretandea sunt, quo voluntas eorum conservetur”** <sup>(31)</sup>.

De esta forma resulta aplicable en lo substancial, la Tesis de Jurisprudencia IV.1o.J/1, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, correspondiente a la Novena Época y publicada en el SJFyG V, correspondiente a Febrero de 1997 y visible en la página 665, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**REVISION FISCAL. DEBE DESECHARSE SI LA SENTENCIA NO RESUELVE SOBRE INTERPRETACION DE LEYES.** Si en la sentencia materia del juicio fiscal interpuesto, el órgano contencioso administrativo no resuelve acerca de la interpretación de un precepto invocado en la demanda de nulidad, sino sólo determina la **aplicación** de éste, dicho recurso debe desecharse, por no darse los supuestos requeridos para su procedencia, **toda vez que la interpretación de una norma legal, ocurre cuando su texto no es suficientemente claro y admite inquirir su contenido gramatical y jurídico y entonces**, el juzgador busca o emplea palabras

---

<sup>(31)</sup> En castellano es: Las leyes deben interpretarse favorablemente a la conservación de su espíritu.

semejantes que se equiparen a la situación no prevista en la ley, o amplía su contenido para dar un significado no pensado ni pretendido por el legislador; es decir, **desentraña o hace la reconstrucción de su espíritu**, pensamiento y voluntad para obtener los motivos predominantes que originaron la norma, los fines a que tiende y, así, determinar el alcance y significado de las expresiones que integran su texto (el énfasis es nuestro).

De la cita anterior se colige que el juzgador sólo interpreta la ley cuando aquella no es suficientemente clara y en los casos en que exista una correcta subsunción entre el hecho impositivo y el hecho generador, sólo tendrá que aplicarla, pero en la mayoría de los casos no existe coincidencia entre la situación de la vida real y la norma jurídica que se debe aplicar, por lo que el juez se encuentra obligado a interpretar e integrar el Derecho Objetivo para resolver el conflicto de intereses.

Al paralelo de la tesis anterior, MARGAIN-MANAUTOU <sup>(32)</sup> nos señala que:

“1.- Las normas de la ley tributaria deben interpretarse en forma armónica y no aisladamente, con el objeto de dar a la ley “una unidad conceptual entre su finalidad y su aplicación”

2.- Por su naturaleza específica, deben interpretarse en forma estricta o literal, las normas que señalan el sujeto, el objeto, la base, el momento del nacimiento y del pago del crédito fiscal, las exenciones, las obligaciones, las infracciones y las sanciones.”

Por todo lo anterior, aún cuando las leyes de carácter fiscal son de aplicación estricta conforme al artículo 5° del CFF, no hay impedimento alguno para que el intérprete en los casos de normas jurídicas con “textura abierta” <sup>(33)</sup> acuda a los diversos métodos de interpretación que permitan discernir sobre la “verdadera intención del legislador”, siempre y cuando haya incertidumbre sobre alguna norma jurídica debido a vaguedades ó ambigüedades semánticas, sintácticas o pragmáticas, lagunas o antinomias en su significado y a tensiones entre principios o derechos fundamentales, toda vez que no debemos olvidar la

---

<sup>(32)</sup> MARGAIN-MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, ciudad de México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 8a ed., 1985, p. 158.

<sup>(33)</sup> En palabras del Magistrado del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Jean Claude Tron Petit. Las normas jurídicas que se enfrentan a dichos problemas pueden ser denominadas como “... normas de textura abierta...”.

máxima latina que reza *In ambigua voce legis ea potius accipienda est significatio, quae vitio caret, praesertim cum etiam voluntas legis ex hoc colligi potest* <sup>(34)</sup>.

Lo anterior es así, ya que resultaría imposible interpretar cada precepto fuera del contexto normativo del cual forma parte, de no serlo, toda interpretación resultaría infructuosa para determinar el sentido y alcance de las normas. Por otro lado, no debemos olvidar que toda norma, independientemente de su rango, requiere ser interpretada, y conforme a los principios de la hermenéutica, especialmente la jurídica, debemos interpretar los preceptos jurídicos en función de los otros que integran el ordenamiento jurídico particular al que pertenecen, siempre y cuando no exista un precepto específico que prohíba la remisión a otros preceptos del mismo o de otros ordenamientos con la finalidad de no dar a un precepto aislado un alcance indebido.

En parafraseo con BURGOA-ORIHUELA y reflexionando con la interpretación del Poder Judicial Federal <sup>(35)</sup> es importante no soslayar que deben atenderse los aspectos de la teleología de la jurisprudencia mediante la indagación de la causa final de cualquier normatividad, considerando el conjunto de motivos y de fines que persiga, pues la labor judicial implica la síntesis entre lo legal y lo humano o entre lo científico-jurídico y lo moral, lo cual se logra a través de la jurisprudencia.

En conclusión, interrelacionar las normas de manera sistemática, no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige en materia fiscal, ni tampoco conculca el principio de juridicidad y/o de legalidad consagrado en el artículo 31, fracción IV constitucional, ya que todo acto de autoridad ha de

---

<sup>(34)</sup> Como lo hemos estado efectuando, en castellano es: En el caso de palabra ambigua de la ley, se ha de admitir más bien aquella significación que carece de defecto, sobre todo cuando también puede deducirse de ello la voluntad de la ley.

<sup>(35)</sup> **Cfr.**, con las tesis y jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación siguientes: 3a./J.18/91, 3a./J.19/91, IV.1º.A.44 A, y con la tesis con número de registro 217539 y con la jurisprudencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación bajo el rubro "Interpretación de leyes" y "Dentro del sistema del Derecho Mexicano las distintas leyes que expide el legislador no tienen jerarquía unas sobre otras"

realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o conforme **a su interpretación jurídica**, confiriendo con ello seguridad jurídica al gobernado.

En efecto, acudir a la interpretación sistemática y desentrañar la causa y el fin que el legislador persiguió, es garantía de una adecuada aplicación de la norma fiscal, pues se corrige el error que podría provocar la simple acción literal de ella; así como no soslayar la supletoriedad de las leyes sustantivas y adjetivas ante una laguna de la normatividad tributaria, donde se debe considerar que tanto el CCF como su Código de Procedimientos, con la misma jerarquía que el CFF y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (en adelante LFPCA), se aplican a falta de norma fiscal expresa, siempre y cuando dicha aplicación no sea contraria a la naturaleza del Derecho y a los procedimientos, principios y reglas del proceso fiscal.

Descritos los alcances de la interpretación de la norma jurídica y su aplicación al Derecho Fiscal primero (en el marco de la interpretación estricta), y después a toda la materia administrativa (quizás más laxa la interpretación), ayuda a preparar el estudio sobre algunos criterios doctrinales sobre la unidad de los criterios cientificistas inmersos en los cartabones de la jurisprudencia.

### **1.3.- Irradiación armónica de la interpretación: un enfoque de su unidad científica y de su obligatoriedad instituida.**

La exigencia en este párrafo del manejo científico y pragmático (en cuanto a su concreción jurídica) a la luz del método científico y de la aplicación al caso concreto respecto de su obligatoriedad, es porque sin duda, la jurisprudencia constituye una serie de actos interpretativos e integradores de normas jurídicas, que deviene en fuente de Derecho, pero, en este caso específico y sin soslayo de su cientificidad, su obligatoriedad depende de: El sistema en el que se halle adscrito el orden jurídico vigente en un lugar y tiempo determinado y para la jurisprudencia del TFJFA, se refiere a los sistemas de la unidad científica y de la obligatoriedad instituida.

Esta dependencia de carácter teórico ayuda a desarrollar un breve análisis de los sistemas referidos así como de las Escuelas de interpretación de la **Libre Investigación Científica** y de la **Jurisprudencia de Intereses**, señalando la relación que guardan con la jurisprudencia del referido tribunal. Así, estaremos facultados para desarrollar las inferencias básicas de su unicidad científica, algunas características de su obligatoriedad y desde luego, el enfoque de ambas escuelas en el marco de la doctrina y jurisprudencia comparada.

### **1.3.1.- Inferencias básicas del sistema de la unidad científica.**

No podemos dejar de reiterar que la jurisprudencia es fuente directa de Derecho en tanto constituye una serie de actos interpretativos e integradores de normas jurídicas que puede devenir en modificaciones legislativas, sin embargo su obligatoriedad jurídica se delimita a través de dos sistemas; el primero de ellos, el de la unidad científica, gravita alrededor de algunas inferencias básicas tales como: 1) la uniformidad las decisiones de los órganos jurisdiccionales para el mantenimiento un orden interpretativo; 2) la representación de que **la ley no establece la obligatoriedad de la jurisprudencia**; 3) que los juzgadores adoptan las resoluciones precedentes en base a un criterio científico de unificación; y 4) que su finalidad es la realización de un valor jurídico superior: la seguridad jurídica.

En consecuencia y con el soporte de estas inferencias este sistema es aplicable no solo para las tesis del Poder Judicial, sino también para los precedentes del Pleno y Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las Tesis Aisladas de Salas Regionales, el juzgador está facultado para aplicar el criterio preestablecido o apartarse del mismo cuando lo considere necesario en términos del artículo 75 de la LFPCA; no así cuando se trata de jurisprudencia establecida por el poder judicial o por el mismo tribunal, pues en estos casos, tiene la eficacia de una norma jurídica general, es decir, la eficacia de la jurisprudencia propiamente dicha se apoya en el sistema de la obligatoriedad instituida.

### 1.3.2.- Características del sistema de la obligatoriedad instituida

La simple enunciación de las siguientes características <sup>(36)</sup> nos posiciona en que:

1. Los precedentes jurisprudenciales emanados de órganos de jerarquía superior son obligatorios para los órganos inferiores;
2. Por ley o por costumbre dichos precedentes son obligatorios (como acontece en nuestro sistema a través de la Constitución, la Ley de Amparo (en adelante LA) y LFPCA; y en el caso de la costumbre podemos señalar los sistemas anglosajones del *common law*).
3. Su obligatoriedad radica en la ***ratio decidendi*** <sup>(37)</sup> de la resolución que consiste en el o los razonamientos que sustentan la sentencia
4. La ***ratio decidendi*** es vinculante, pues obliga al juzgador a resolver de igual forma en situaciones similares
5. La consistencia en el uso de reglas (***holding***), así como la justificación de las decisiones es esencial para la impartición de justicia.

Lo anterior es así porque en nuestro país, la influencia del sistema neo-romanista, se alinea a la pretensión de obtener seguridad jurídica mediante el establecimiento de leyes generales que regulen todos y cada uno de los casos iguales o similares que puedan presentarse para resolver en el mismo sentido, situación que no necesariamente se logra, pues al ser una sola norma general puede admitir una pluralidad de interpretaciones.

---

<sup>(36)</sup> En el Derecho anglosajón el precedente es tan próximo a la ley, que se juzgaría insensato combatir el ya admitido, como si se tratara de apartar la ley misma en el caso particular de una controversia judicial.

<sup>(37)</sup> La ***ratio decidendi*** es la serie de razonamientos lógico jurídicos por los cuales el juez adopta una decisión en cierto sentido y explica porqué el tribunal aplico cierta regla al asunto en estudio.

### 1.3.3.- Su influencia en Derecho mexicano y la doctrina hispano-germana de la jurisprudencia de intereses y de conceptos

Importa resaltar que los sistemas descritos cobran importancia al momento de reflexionar sobre la Exposición de Motivos de la LJJ que en su parte conducente señalaba: <sup>(38)</sup>

“Para facilitar la sistematización indicada en la jurisprudencia, la ley, acogiendo el punto de vista expuesto por el Presidente de la Sala Civil de la Suprema Corte (**Joaquín Ortega**) en su informe de 1933, quien por su parte se inspiró en las **doctrinas alemana y española**, concede intervención al Tribunal Pleno para la **uniformidad** de la jurisprudencia. De esta manera, si dos o más salas dictan **fallos contradictorios** sin perjuicio de que ellos queden firmes en cuanto a la decisión del caso concreto, **podrá intervenir el Pleno para fijar el punto de jurisprudencia**...” (El énfasis en negritas es nuestro)

De esta lectura podemos concebir varias conclusiones:

- Se busca la uniformidad de la jurisprudencia a través de los precedentes de los que pueden apartarse los juzgadores de menor jerarquía (sistema de la unidad científica) y,
- El Pleno del Tribunal está facultado para resolver las contradicciones de sentencias en su carácter de órgano superior estableciendo el criterio que deben seguir las Salas Regionales y las Secciones del propio Pleno (obligatoriedad instituida), con lo que se busca el justo medio entre ambos sistemas por nuestro sistema jurídico mexicano. (*supra*, § 1.2, 1.2.1 y 1.2.2).
- La Exposición de Motivos de la LJJ también nos acerca a la doctrina alemana y española, la primera de ellas es la llamada “jurisprudencia de intereses” cuyos principales representantes son Philipp HECK, Max RÜMELIN, Paul

---

<sup>(38)</sup> Al efecto resulta aplicable la tesis I-J-136, con número de registro 31,637, correspondiente a la Primera Época de la RTFF, Año X. No. 109-120. Enero-Diciembre de 1946 que señala lo siguiente: JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN- CASOS EN QUE SE ESTABLECE.- Atentos los términos de la fracción IV del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación, no está constituida exclusivamente por las resoluciones que dicte el Pleno para conocer la contradicción de sentencias pronunciadas por las Salas, sino también por las tesis que sustenta al fallar las quejas promovidas por las partes, y, en general, con todas aquellas resoluciones que en su carácter de Órgano Supremo del Tribunal dicte para unificar el criterio de las Salas.

OERTMANN y Rudolf Von IHERING, quienes se caracterizaron en el rechazo de la llamada “jurisprudencia de conceptos” cuya finalidad está centrada en establecer un cuerpo jurídico coherente en base a la lógica del Derecho y cuyo principal medio de construcción y elaboración doctrinal consistía en la deducción de ideas considerando los conceptos preexistentes; para fomentar por otro lado, el estudio de los intereses reales y las condiciones efectivas de la sociedad, así como la regulación y ordenación de éstos por parte del ordenamiento jurídico.

En otras palabras, el juez debía inspirarse en las mismas valoraciones que orientaron al legislador y que éste adoptó como criterios determinantes de sus normas y no atender a simples cuestiones lógicas, ya que el legislador, para crear las normas jurídicas concretas, abstractas y permanentes, analizó las situaciones y necesidades concretas de su sociedad en un tiempo y espacio determinado y así estar en aptitud de satisfacerlas mediante un orden jurídico perfectible y tendiente a la justicia.

Max RÜMELIN <sup>(39)</sup> consideró que IHERING, se había emancipado de la **Escuela Histórica** y había fomentado el método de investigación de la ley “...para convertirse en un pionero de la influencia del método teleológico, al sostener que las deducciones lógicas resultantes de los conceptos debían revisarse por las necesidades de la vida práctica....”

Es así que la jurisprudencia de intereses alemana tiene varios conceptos torales:

1. Todo juzgador debe obedecer las normas de Derecho positivo, a tal efecto, el juez debe resolver los conflictos de intereses del mismo modo que lo haría el legislador atendiendo a una valoración general sobre una individual en donde el juez puede demostrar su personal criterio cuando la norma es incompleta;

---

<sup>(39)</sup> *Apud*, MAGALLÓN-IBARRA, Jorge Mario, **Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana**, ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 161

2. La legislación aunque sea casuista y trate de prever todos los casos concretos es, generalmente incompleta, en ocasiones inadecuada, e incluso contradictoria cuando se aplica a los casos concretos que se van suscitando a través del tiempo.
3. El juez no debe dedicarse a juegos lógicos los cuales carecen de toda base seria y conducen a tremendos desaguisados, a soluciones descabelladas, y a injusticias irritantes, <sup>(40)</sup>
4. El Derecho es el resultado de armonizar los variados intereses humanos en conflicto y no el resultado de conceptos inertes, por lo que el juez crea normas jurídicas.
5. El juez no es un autómatas jurídico, por el contrario, es un eficaz auxiliar del legislador.

En ese contexto la “jurisprudencia de intereses” enseña que el juez no debe simplemente subsumir el hecho imponible al hecho generador, sino que debe crear el Derecho para resolver aquellas situaciones respecto de las cuales la ley no dice nada y corregir las normas defectuosas, utilizando todos aquellos métodos que estén a su alcance.

Podemos señalar que la analogía no está prohibida en la jurisprudencia de intereses, pues el juez debe estudiar si existe algún caso similar previsto por otra norma jurídica, sin embargo, los casos similares no son estudiados conforme a la literalidad de las normas jurídicas, sino que atienden a una similitud entre las valoraciones de intereses en que los textos se hayan inspirado.

Por último (no puede pasar desapercibida la doctrina española), en la obra de Francisco Geny (principal expositor de la exégesis junto con Joaquín Dualde) denominada “*Método de interpretación y fuentes de Derecho Privado Positivo*”, se analizan y critican los métodos tradicionales de interpretación jurídica, hace

---

<sup>(40)</sup> *Supra*, nota a pie (13), p.13, asociada a la referencia de la obra de RECASENS-SICHES, Luis, ***Panorama del pensamiento jurídico en el siglo XX***, ciudad de México, Porrúa, 1963, p. 272.

hincapié en la insuficiencia del legislador para proveer todas y cada una de las situaciones concretas que pueden darse en la realidad.

De esta forma el juzgador debe resolver situaciones concretas, transitorias e individuales que el legislador no consideró al momento de interpretar e integrar la norma jurídica general, abstracta y permanente, ante tales circunstancias el juzgador debe utilizar las mismas razones que utilizó el legislador y desprenderse, en cuanto sea posible, de toda influencia personal o proveniente de la situación particular y fundar su decisión sobre elementos de naturaleza objetiva.

Es por ello que el juez realiza una libre investigación científica; libre porque se sustrae a la acción propia de una autoridad positiva; y científica toda vez que no puede encontrar bases sólidas, más que en los elementos objetivos que sólo la ciencia puede revelar.

#### **1.4.- La jurisprudencia: características doctrinales en el marco de su función interpretativa e integradora del Derecho mexicano**

Pero en consideración de la función jurisprudencial, nos obligamos a interrogar: ¿Cuáles son las principales características de la jurisprudencia? las respuestas se soportan sobre el análisis de éstas y de su relación para con la ley, toda vez que su finalidad gravita en la explicación, suplencia, integración, diferenciación y renovación de ésta, además: sin menoscabo de sus cuestiones teleológicas, permite la igualdad entre las partes para aplicar una determinada interpretación al caso concreto; otorga previsibilidad a los fallos, pues si existe jurisprudencia aplicable al caso, el juzgador debe acatarla; posibilita la economía procesal y el respeto por las decisiones jurisdiccionales que han alcanzado la jerarquía de jurisprudencia.

La jurisprudencia del TFJFA, al igual que la de los demás tribunales administrativos estatales se considera de ***obligatoriedad restringida por***

**exclusividad** <sup>(41)</sup> pues sólo obliga a los órganos de menor jerarquía del propio tribunal y no a todos los tribunales como en el caso de la jurisprudencia del PJF.

Como institución jurídico-procesal y siguiendo las pautas establecidas por PALLARES <sup>(42)</sup> la jurisprudencia puede tener efectos: “**confirmatorios**” al momento de ratificar lo preceptuado por la ley; “**supletorios**” colmando los vacíos de la ley y desde luego “... **creando una norma que completa la ley...**”; “**interpretativos**” a la explicación de lo que el legislador quiso decir; y los efectos “**derogatorios**”, cuando por virtud de la jurisprudencia se modifica o abrogan los preceptos de la ley. En nuestro sistema jurídico los tres primeros están permitidos y el último, por disposición expresa del artículo 14 constitucional y con lo dispuesto en el artículo 9° del CCF, la ley sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la anterior.

No obstante lo anterior, y debido a las reformas de 1994 que modificaron sustancialmente la estructura del PJF, de conformidad con el artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad es el medio abstracto de control constitucional idóneo para que se declare la invalidez de una norma general o un tratado que pudieran contravenir la norma fundamental, declarando su invalidez total o parcial a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional <sup>(43)</sup>

Para Rita Amparo VELASCO de LEÓN, Pedro Sergio ÁGUILA-MÉNDEZ y Ana Bertha THIERRY-AGUILERA, la finalidad primordial de la jurisprudencia es “... interpretar la ley, suplir sus deficiencias y confirmar su sentido para lograr la uniformidad de los criterios de los tribunales ...” <sup>(44)</sup> y en este sentido,

---

<sup>(41)</sup> Diccionario ..., *supra*, nota a pie (1), p. 265.

<sup>(42)</sup> PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, ciudad de México, Porrúa, 11a ed., 1978, p. 517.

<sup>(43)</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, 2004, *in totum*.

<sup>(44)</sup> ÁGUILA-MÉNDEZ, Pedro Sergio, *et al. "La formación de la jurisprudencia y la problemática en su aplicación"* ciudad de México, en VIII Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, 1999, p. 258.

considerando esta formulación doctrinal, la jurisprudencia tiene cuatro características esenciales, éstas ***grosso modo*** explicadas y apoyadas además con la ilustración adherida al texto como ANEXO-DOS:

1. **Explicativa:** Porque aclara y fija el alcance de la ley cuando ésta es oscura;
2. **Supletoria:** toda vez que da solución a los casos no previstos por la ley;
3. **Diferencial o de diferenciación:** ya que adapta la ley al caso concreto, evitando que su aplicación indiferenciada consagre injusticias. Además el legislador, al establecer los supuestos de sus resoluciones, realiza una diferenciación o catalogación, pero sumaria y genérica; es sólo una clasificación inicial a grandes rasgos de la realidad. Pero la misión diferencial corresponde a la jurisprudencia, sin que el legislador pueda nunca anticiparse plenamente a ella.
4. **Renovadora:** porque la ley se vuelve inaplicable rápidamente, pero gracias a la jurisprudencia, se prolonga su vigencia en el tiempo, haciéndose más flexibles y duraderos sus preceptos; por lo que también cumple una función conservadora, pues elabora un Derecho acorde al momento histórico en que se emite, pero sin perder de vista los fundamentos esenciales del Derecho.

De igual forma la doctrina del precedente norteamericano se sustenta en cuatro puntos básicos que bien pueden ser aplicados a nuestro sistema jurisprudencial, en cuanto a los precedentes y al sistema de la unidad científica al que nos hemos referido (***supra***, § 1.3.1); sus características son:

1. **Igualdad.** Aplicar la misma regla a casos análogos redundará en igualdad;
2. **Previsibilidad.** Es decir, si se respeta el precedente se contribuye a la previsibilidad de futuros fallos;
3. **Economía.** Toda vez que el uso de criterios ya establecidos ahorra tiempo y energía; y
4. **Respeto.** Adherirse a criterios anteriores evidencia respecto a la sabiduría y experiencia de los jueces anteriores.

Ante tales circunstancias, nos atrevemos a afirmar que la jurisprudencia del TFJFA cumple con las ocho características antes señaladas y si bien existe la posibilidad de que el Pleno de la Sala Superior modifique la jurisprudencia o se aparte de ella pocas veces se ha dado el supuesto. En cuanto a los precedentes y tesis aisladas de Sala Superior y los criterios relevantes de Salas Regionales podemos señalar que el juzgador está en la libertad de elegir entre adherirse a los criterios antes resueltos o hacer su propia interpretación, sin embargo, consideramos más afortunada la primera decisión.

#### **1.4.1.- La jurisprudencia: su crítica y defensa como fuente formal del Derecho.**

Considerando los aspectos doctrinales de la jurisprudencia no solo como fuente del Derecho en sí, sino además en consideración al Derecho Objetivo, es menester que consideremos el aforismo clásico de la teoría del Derecho: “toda ley es Derecho pero no todo Derecho es ley”. Esto porque en el decir de MÉNDEZ-BERMAN <sup>(45)</sup> quien al referirse al vínculo existente entre la jurisprudencia y la norma jurídica se pronuncia en torno al concepto ley (quizás como sinónimo de Derecho) como el eje y justificación de la jurisprudencia al externar que:

“...es la ley, en definitiva, un esquema ideal, un esqueleto, un puro concepto mental que necesita recubrirse de músculos, pulpa y sangre sin los cuales no podría operar en el mundo de los intereses humanos; la ley sin la jurisprudencia está muerta y el soplo que la pone en pie no es otro que la influencia correctora de la realidad, con la cual debe transigir por manera constante. de no ser así, todo está perdido...”.

Empero, considerando las características de la jurisprudencia (*supra*, § 1.4) y el concepto fuentes, resulta de vital interés resolver si la jurisprudencia se halla inmersa en la doctrina y evolución del Derecho como fuente, para saber si podemos referirnos a ella como uno de “... los elementos constitutivos que son necesarios para la creación del Derecho; es decir, tanto a la formalización-

---

<sup>(45)</sup> MENDEZ-BERMAN..., *op. cit.*, nota a pie (16), p. 28.

validación que incorpora y distingue a las normas jurídicas, como a los contenidos que son materia de incorporación...”.<sup>(46)</sup> En esta configuración las fuentes formales se entienden como “...los procesos de creación (o genealogía) de las normas jurídicas...”,<sup>(47)</sup> y por lo tanto implican una sucesión de momentos.

Es aquí donde encontramos el manejo convencional del concepto “legislación”, en derredor de la jurisprudencia y la costumbre, de igual forma (específicamente en el Derecho Financiero), encontramos: decretos-ley, decretos-delegados, reglamentos, circulares, tratados, principios generales del Derecho y la doctrina. Es así que con fines doctrinales nos permitimos presentar en ANEXO-TRES un cuadro de las fuentes formales del Derecho:

En este punto (las fuentes formales), nos parece interesante la disertación hecha por ACOSTA-ROMERO<sup>(48)</sup>, pues para el Doctor una cosa son los procesos de creación de Derecho y el Derecho en sí mismo:

“Haciendo un paréntesis necesario, debemos expresar nuestro disenso con respecto a esta concepción tradicional de las fuentes jurídicas pues no es posible afirmar que la Ley, la Jurisprudencia o los Reglamentos son Fuentes del Derecho al mismo tiempo que reconocerlas como Normas Jurídicas. Esto es: o son fuentes o son Derecho...la Ley, la Jurisprudencia, los Reglamentos o cualquier forma de norma jurídica no es fuente de Derecho: es Derecho. Desde esta óptica, sus respectivas fuentes formales podrán ser el Proceso Legislativo; los Juicios y Procedimientos Judiciales inherentes a la génesis jurisprudencial; el ejercicio de la Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo conforme a sus particulares procedimientos administrativos; etc., pero nunca la Ley, la Jurisprudencia, o los Reglamentos, o sea, el producto –la Norma– en sí mismo considerado. Podrá pensarse sin embargo que estas normas sí son fuente de Derecho, puesto que generan derechos y obligaciones pero se sobreentiende que no estamos hablando de “derecho” en su sentido Subjetivo, sino de “Derecho Objetivo” entendido como el conjunto de normas que constituyen el Orden Jurídico Vigente.

Hecha esta acotación, y abordando finalmente el tema de la jurisprudencia, debemos decir que la gran mayoría de los autores, coinciden al catalogarla como “fuente formal”; sin embargo, es pertinente señalar que esto sólo sería válido en modelos jurídicos donde la jurisprudencia tenga cierta relevancia, ya porque la ley le otorgue obligatoriedad, o porque tenga la facultad de pronunciarse sobre la constitucionalidad o legalidad de preceptos de derecho o de actos de la autoridad; circunstancias que concluyen en la génesis de la

<sup>(46)</sup> ÁLVAREZ-LEDESMA, Mario I., *Introducción al derecho*, ciudad de México, McGraw-Hill, 2004, p. 127.

<sup>(47)</sup> GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, ciudad de México, Porrúa, 26a ed., 1977, p. 51.

<sup>(48)</sup> *Supra*, nota a pie (7), pp. 79-80.

jurisprudencia federal de nuestro país, por lo que no cabe duda de su naturaleza, **potencialmente generadora de Derecho, y consecuentemente de normas jurídicas.**”

La idea anterior nos parece vanguardista y un tanto atrevida pues rompe los esquemas preestablecidos para hablar de las fuentes formales del Derecho, pues no considera como fuentes a la ley, a la jurisprudencia o a los reglamentos, sino el producto de aquéllas, es decir, **son la norma jurídica**, ó en términos más amplios, **son Derecho Objetivo, pues forman parte del conjunto de normas que establecen el Orden Jurídico Nacional Vigente.**

Ahora bien, qué papel juega la jurisprudencia ante las fuentes reales o materiales si consideramos que están referidas a todas aquellas circunstancias, factores y elementos sociales, económicos y políticos entre otros, las que determinan el contenido de tales normas, es decir, el Derecho está detrás de la realidad social, pues no puede dirigirse a situaciones que no se dan en la colectividad y atiendan, como diría Ferdinand Lasalle, a los “factores reales del poder”, por lo que su atributo principal estriba en que condicionan el contenido valorativo de las normas de Derecho, conforme a los motivos fácticos que las crean.

Finalmente, para no dejar de referirnos a las fuentes históricas, podemos decir que condicionan e inspiran el desarrollo evolutivo del Derecho presente, al ser su memoria y justificación, nosotros las entendemos como todos aquellos documentos y doctrina que en un tiempo y espacio determinado tuvieron vigencia para regular las relaciones sociales en el ámbito del Derecho; es así que el Funcionalismo y el Finalismo en el Derecho Penal, no podrían entenderse sin sus doctrinas antecesoras como lo fueron el Causalismo y el Causalismo Valorativo que tuvieron vigencia en determinados ordenamientos jurídicos.

El manejo de las fuentes normativas nos permiten concluir ineludiblemente que la jurisprudencia es una fuente formal del Derecho, sin embargo, la doctrina

(49) difiere respecto a su importancia y trascendencia, pues es considerada como **fuerza formal directa** y de gran valía para la ciencia jurídica pues a través de ella se crea Derecho Objetivo; mientras que otros (50) la consideran una **fuerza material e indirecta**, toda vez que interpreta e integra las normas ya existentes, que definen su contenido y alcance con naturaleza secundaria.

Al respecto Alfonso NORIEGA (51), señala que la jurisprudencia es "...una fuerza formal, material, directa e interpretativa...", de tal suerte que en términos generales y acorde a su pensamiento se describen de la siguiente manera:

**1º.- Es formal** porque se compara a la misma ley en su fuerza obligatoria, sin llegar a establecer formalmente una norma jurídica; sin embargo, puede ser un elemento valedero para la integración de una disposición legal, en un caso concreto.

**2º.- Es material**, porque sus funciones de ratificar, suplir e interpretar la ley, desentraña el espíritu de la misma aportando al derecho, el significado original de la ley.

**3º.- Es directa** en tanto que la ley no puede prever todas las inestables situaciones legales.

Por ello, el detalle de ésta, se efectúa en la facultad reglamentaria (también fuerza) en su debida forma; además (con la promulgación y publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) se aparece ahora lo que en

---

(49) *Cfr.* NORIEGA, Alfonso, **Lecciones de amparo**, ciudad de México, Porrúa, 2a ed., 1980, pp. 979-1005.

(50) *Ibidem*, nota a pie (46), pp. 148-149. El autor señala que una fuerza es indirecta cuando, "... en su concepción original, no produce normas jurídicas. Estamos hablando de procedimientos de formalización del Derecho cuya función creadora es indirecta, por coadyuvar en la formulación de las normas jurídicas orientando, interpretando e integrando..cumple sobre todo, una función orientadora que fija los criterios de interpretación y aplicación de la ley...".

(51) *Supra*, nota a pie (49), p. 980.

doctrina se denomina: la parareglamentariedad <sup>(52)</sup>, entre otras normas jurídicas, entre ellas, la jurisprudencia integran el Derecho, erigiéndose en este caso concreto como fuente directa del mismo.

**4º.- Es interpretativa**, porque desentraña el significado de todas las formas jurídicas definiendo el espíritu del legislador.

Todas estas características en cuanto le son atribuidas o pueden atribuírsele, las posee tanto la jurisprudencia del PJP como la del TFJFA, como consecuencia de las reformas constitucionales de 1950 y perfeccionada con la reforma de 1968 (*infra* § 2.3.1).

Pero no basta con lo expuesto, de igual forma el Ministro GÓNGORA-PIMENTEL <sup>(53)</sup> señala que la jurisprudencia “... si es una fuente material del derecho en México, tanto por llenar las particularidades técnicas que caracterizan a dichas fuentes, como por contar con los atributos de generalidad, impersonalidad, abstracción y obligatoriedad antes mencionados, en su aspecto de interpretación de la ley...”.

---

<sup>(52)</sup> *Vid*, “**Notas inéditas**” *supra* nota a pie (10), y con sustento en la temática: “fuentes atípicas del Derecho administrativo” del Programa de la Carrera de Derecho del Primer Curso de la materia en la FES Acatlán, y en tratándose de fuentes del Derecho, el Profesor citado considera que actualmente las fuentes **reglamentarias han sido rebasadas por los denominados “actos administrativos de carácter general” preceptuados** en el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dando como resultado una visión compleja de la “jerarquía normativa” según se plasma en una reciente investigación académica: *vid*, RUBIO-VARGAS, Lisette Berenice, “**Los actos parareglamentarios emitidos por el poder ejecutivo federal. (Caso concreto: la delegación legislativa a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).**”, Naucalpan de Juárez, México, UNAM-División de Ciencias Jurídicas de la FES-Acatlán, con Mención Honorífica, 2005, pp. 6, 9 y 28. En efecto. **Primero**: para el caso de la jerarquía normativa kelseniana, en términos generales, la tesista-sustentante estableció que “...Aunque las normas poseen una gran relevancia e importancia en el contenido del sistema jurídico, se pueden encontrar otros elementos integrantes en el mismo...”, Se refiere a los Principios Generales del Derecho, la costumbre, la jurisprudencia entre otros, y muy en especial a: los actos administrativos de carácter general, llamados por la doctrina “actos parareglamentarios” que parecerían tener un lugar en la pirámide normativa y, **segundo**: en el contexto de la justificación de dicha investigación, en la introducción se plantean todas las justificantes jurídico-doctrinales de la parareglamentariedad. Es inminente que en corto plazo la interpretación de éstos por medio de tesis y/o la jurisprudencia se hará presente.

<sup>(53)</sup> GÓNGORA-PIMENTEL, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, ciudad de México, Porrúa, 6a ed., 1997, p. 611.

No obstante lo anterior, no debemos olvidar que en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia **no es creadora de normas jurídicas en sentido formal**, aunque materialmente se revista de la generalidad, abstracción, impersonalidad y obligatoriedad, debe ser observada imperativamente por los órganos jurisdiccionales; no ocurre lo mismo en los sistemas de tendencia anglosajona o de realismo sociológico, donde la jurisprudencia es de vital importancia y se encuentra contenida en las decisiones de las Cortes de apelaciones. Además, apuntado por LLEWELLYN <sup>(54)</sup> cumplen con la función de resolver controversias, establecen precedentes (*precedents*) y dan lugar a la costumbre judicial.

También consideramos pertinente señalar que esta doctrina es totalmente aplicable a nuestro “Derecho Jurisprudencial Administrativo” [***vid***, nota a pie (7)], ya que recibe la designación de ***stare decisis (et non quieta movere)***, es decir, “respetar lo decidido y no cuestionar los puntos ya resueltos”.

En las citadas circunstancias, es inevitable concluir que la ley, junto a la jurisprudencia, son las dos fuentes principales de nuestro Derecho Positivo mexicano, por lo que no hay razón alguna para que la jurisprudencia no participe de las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y generalidad en el ámbito que le corresponde, al respecto nos permitimos presentar como ANEXO-CUATRO, a nuestra crítica constructiva, un cuadro comparativo entre la ley y la jurisprudencia.

#### **1.4.2.- La jurisprudencia e interpretación: un problema jurídico-doctrinal como fuente interpretativa e integradora de Derecho objetivo**

Para algunos autores la jurisprudencia administrativa (la del TFJFA) crea Derecho Objetivo y para otros son simples opiniones aisladas o colectivas; ante esta problemática consideramos pertinente, primero: señalar qué entendemos por Derecho Objetivo. Así podemos decir que es el conjunto de normas impero-

---

<sup>(54)</sup> ***Apud***, ÁLVAREZ-LEDESMA..., ***op. cit.***, nota a pie (46), p. 150. En efecto, “... un precedente consiste en un acto oficial repetido bajo circunstancias sustancialmente semejantes que ha sido llevado a cabo por una persona o, antes, por su predecesor. El fundamento, entonces, de un precedente es la analogía oficial de lo que, en la sociedad toda, conocemos como tradición, o como instituciones, y lo que, en lo individual conocemos como hábito...”.

atributivas que además de imponer deberes conceden facultades, es decir, es la norma misma, y tratando de soportar los conceptos, nos ayuda CADENA-ROJO <sup>(55)</sup> al considerarla como “... la regulación de conducta obligatoria contenida en una norma ...” y de esta forma, es un derecho de las partes (particulares o autoridad), invocar la jurisprudencia y por consiguiente el tribunal está obligado a acatarla y dictar su resolución conforme a ella, afectando la esfera jurídica de las partes sujetas a su jurisdicción.

Desde luego que no puede faltar la opinión erudita del Dr., BURGOA-ORIHUELA <sup>(56)</sup>, toda vez que nuestro objeto de estudio lo enfoca como “ ... fuente del Derecho no en cuanto acto creador normativo, sino como **acto de interpretación legal obligatoria**, debiendo fungir únicamente como elemento accesorio utilísimo para la eficacia de la regulación establecida por la ley en su carácter constitucional formal (...) en otras palabras, no puede haber jurisprudencia sin ley en los sistemas de derecho escrito como el nuestro; pero este principio no implica que los tribunales, encargados de establecerla, no tengan libertad para interpretar e integrar los ordenamientos legales pre-existentes, función ésta que se traduce en la formulación de reglas generales, impersonales y abstractas de acatamiento obligatorio ...” , opinión que comparte la Magistrada de la Primera Sala Regional del Noreste, CABEZUT-URIBE <sup>(57)</sup> al precisar que “... la jurisprudencia es fuente del derecho, pero no como creadora de normas jurídicas, sino sólo como acto de interpretación de esas normas jurídicas, realizado por los tribunales (...) considerar lo contrario implicaría atribuirle a los órganos jurisdiccionales facultades legislativas que no les corresponden ...”.

---

<sup>(55)</sup> CADENA-ROJO..., *op. cit.* nota a pie (13), p. 27.

<sup>(56)</sup> BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo, ciudad de México*, Porrúa, México, 35a ed., 1999, p. 824.

<sup>(57)</sup> CABEZUT-URIBE, Adriana, “*Aportaciones sobre la jurisprudencia obligatoria*”, en XI Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, agosto de 2002, p 467.

En el mismo sentido encontramos a MÉNDEZ-BERMAN <sup>(58)</sup> y SERRA-ROJAS, <sup>(59)</sup> donde el último considera como:

“... Digna de encomio (...) la actitud que lleva al intérprete y jurista de la ley fiscal a pensar que sus ideas son de tal magnitud que lo convierten en legislador y creador del derecho objetivo (...), **las resoluciones del tribunal no representan sino opiniones aisladas de sus magistrados u opiniones colectivas cuando actúan en pleno (...) las interpretaciones valen en cuanto se ajusten a un criterio adecuado de interpretación. El juez, se ha dicho, es un buscador de la verdad, pero no un creador...**” (El énfasis es nuestro).

Resulta aplicable en lo substancial la jurisprudencia I-J-159, con número de registro 32,428, correspondiente a la primera época, del rubro y texto siguiente:

“JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- **No puede alegarse como creadora de una situación jurídica** tal que una disposición legislativa que, posteriormente, definiera dicha situación, considerada en alguna norma de ley, no pudiera aplicarse sino para el futuro, **pues tal cosa sería darle carácter a dicha jurisprudencia de norma de derecho objetivo, susceptible de derogación por un precepto legislativo**, y no estimarlo como el sentir doctrinal de la Corte ante las disposiciones de una ley, que en su concepto daban margen a la interpretación que la misma Corte estimó procedente; pues de otra suerte, se le elevaría prácticamente al carácter de norma objetiva, susceptible de tener vigencia con relación a determinados hechos acontecidos durante su vigor.”

De la transcripción anterior se puede concluir que la jurisprudencia dictada por la Corte (y por analogía la del TFJFA), no son creadoras de Derecho Objetivo porque no derogan un precepto legislativo, pues de lo contrario se elevaría la jurisprudencia a norma objetiva vigente en un espacio y tiempo determinado; sin embargo, en una postura diversa encontramos a quienes consideran lo siguiente:

1. De conformidad al espíritu de la exposición de motivos de la LJF el Pleno (ahora la Sala Superior) es quien dicta las normas de carácter accesorio o secundario que demandara el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal

<sup>(58)</sup> *Apud.*, SERRA-ROJAS, Andrés, “**La Génesis, los caracteres y la muerte de nuestra jurisprudencia**”, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Años 1917 a 1948, p. 242.

<sup>(59)</sup> SERRA-ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia**, ciudad de México, Porrúa, 9ª ed., 1979, p. 595.

2. La jurisprudencia tiene dos aspectos, el de norma individualizada para el caso concreto y el de norma general que se aplicará a un número indeterminado de casos que serán sujetos a la jurisdicción del tribunal.
3. Es creadora del Derecho porque la ley no puede contemplar todos los supuestos que ocurrirán en la realidad.
4. Es un criterio de interpretación obligatorio exclusivamente para los juzgadores y aplicada a las partes sujetas a su jurisdicción para resolver una controversia planteada.
5. La jurisprudencia tiene una vigencia determinada y subsiste en palabras del propio MÉNDEZ-BERMAN <sup>(60)</sup> "... mientras que el tribunal no la cambie, el PJF no dicte una resolución en contrario, o cuando la ley sea substituida..."
6. En otro tenor GARCÍA-MAYNEZ <sup>(61)</sup> aborda el planteamiento de que "... los elementos que integran los procesos legislativo, consuetudinario y jurisprudencial, condiciona la validez de las normas que los mismos procesos engendran..."
7. La Sala Superior en el marco de su superioridad jerárquica, establece el criterio vinculante de la **norma jurídica** (en este caso fiscal-administrativa) bajo las características de: **obligatoriedad, generalidad, abstracción y permanencia**, que deben seguir las Salas del Tribunal al presentarse conflictos de intereses idénticos o similares, lo cual no constituye un acto jurisdiccional, sino un acto de creación de Derecho Objetivo.
8. En palabras de ACOSTA-ROMERO, la jurisprudencia es potencialmente generadora de Derecho, y consecuentemente de normas jurídicas siempre y cuando sea obligatoria (*vid* nota a pie 48)

Robustece lo anterior la tesis aislada V-TASR-VII-1429, con número de registro 39,524, correspondiente a la Quinta Época de la RTFJFA, Año V. Tomo II. No. 49. Enero de 2005 cuyo rubro y contenido son los siguientes:

JURISPRUDENCIA. NORMA JURÍDICA DE CARÁCTER GENERAL.  
ELEMENTO QUE DEBE CONSIDERARSE PARA SU APLICACIÓN.- EI

<sup>(60)</sup> MENDEZ-BERMAN... *op cit*, nota a pie (16), p.31.

<sup>(61)</sup> GARCÍA-MAYNEZ..., *op. cit.*, nota a pie (47), p.51.

criterio contenido en las resoluciones de los órganos jurisdiccionales que adquieren el rango de tesis de jurisprudencia, en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, o en su caso, los criterios del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de las Secciones de dicha Sala, que a título de resoluciones jurisdiccionales tienen la jerarquía de tesis de jurisprudencia de conformidad con el artículo 260 del Código Fiscal de la Federación, constituyen una norma jurídica de índole general que fija y señala un determinado sentido normativo que considera debe asignársele al contenido de una ley y que de manera obligatoria debe ser observado en la resolución de casos futuros análogos o semejantes cuya controversia encuéntrase comprendida, es decir, regulada, dentro del tenor o contenido de esa ley, a fin de que esos otros casos subsecuentes sean resueltos del mismo modo. Consecuentemente, en tanto norma jurídica general, es claro que antes de referirla a un caso concreto resulta absolutamente indispensable precisar sus dos ámbitos de validez específicos de mayor relevancia normativa en el caso, como lo son el personal y el material pues jurídicamente no es válido desarticularla ni desvincularla de las normas individualizadas que, dictadas en los correspondientes casos concretos y específicos, le dieron origen y sustento. Lo anterior, atento a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 192, y segundo párrafo del artículo 193 ambos de la Ley de Amparo, así como de conformidad con lo que al efecto ordena el mencionado artículo 260 del Código Fiscal de la Federación. A todo lo anterior se agrega que también debe ser examinada con escrupulosa atención el asunto concerniente al ámbito de validez temporal y espacial de la tesis de jurisprudencia de que se trate, y ello es así, si se tiene presente, por cuanto al primer aspecto se refiere, lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley de Amparo, así como lo previsto en los artículos 260, 262 y 263 del Código Fiscal de la Federación. Y por cuanto al ámbito de validez espacial concierne, resulta de vital importancia tener en cuenta el mandato a que se contrae la segunda parte del artículo 196 de la Ley de Amparo, toda vez que la sujeción relativa a la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, posee un ámbito de validez espacial u obligatoriedad a ese nivel específico, expresamente establecido y delimitado al tenor de lo ordenado por el precitado artículo 196. Por tanto, es el cumplimiento estricto de todos los lineamientos y directrices antes dichas, las que permitirán establecer con fundamento, es decir, con validez jurídica la aplicabilidad de una jurisprudencia determinada a un caso concreto, igualmente específico.

Juicio No. 274/04-02-01-5.- Resuelto por la Sala Regional del Noroeste II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 22 de junio de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Mauricio Fernández y Cuevas.- Secretaria: Lic. Guadalupe Quiñónez Armenta

En el mismo sentido encontramos la jurisprudencia I-J-62, número de registro 29,702, de la Primera Época de la RTFF, Año II, s/n. Julio de 1938, página 2577:

**JURISPRUDENCIA.-** La facultad que para fijarla concede al Pleno el artículo 13 fracción VI de la Ley de Justicia Fiscal, no constituye un acto jurisdiccional, sino un acto de creación de derecho objetivo.

Resolución del pleno de 11 de julio de 1938. Instancia de la Secretaría de Hacienda que estimó contradictorias las resoluciones recaídas en los expedientes números 21208/937, 21207/937 y 6915/937, con la dictada en el expediente número 232/937.

Nota: DISPOSICIONES CONSIDERADAS: Arts. 11 y 13 frac. VI de la Ley de Justicia Fiscal.

9. Como caso concreto encontramos la Ley de Justicia y Procedimiento Administrativo de la entidad federativa de Nayarit que en su artículo 284, reconoce que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad, además de ser obligatoria para el tribunal, sirve para modificar el contenido de reglamentos, decretos, circulares y disposiciones generales cuando el Presidente de aquél recomienda reformarlos o derogarlos por haber sido considerados inválidos en la jurisprudencia, dándole además de un carácter de derecho objetivo, la facultad de modificar el ordenamiento jurídico aplicable.
10. Las autoridades administrativas en muchas ocasiones fundan y motivan sus resoluciones con apoyo en jurisprudencias del Poder Judicial o del TFJFA y
11. La jurisprudencia fija el contenido y el alcance de la norma, por lo que su aplicación no es sino la de la misma ley vigente en la época de realización de los hechos. <sup>(62)</sup>

Complementa la idea anterior la tesis IV.1o.P.C.9 K, correspondiente a la Novena Época, publicado en el SJFyG XI, en Marzo del año 2000 que señala lo siguiente:

---

<sup>(62)</sup> La jurisprudencia IV-P-2aS-153, con número de registro 25,485, correspondiente a la Cuarta Época de la RTFF, Año II. No. 15. Octubre de 1999, resulta de bastante utilidad en este punto y nos señala lo siguiente: JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL CITADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN SUS RESOLUCIONES.- En los términos del artículo 16 Constitucional, las resoluciones que afectan la esfera jurídica de los gobernados deben de cumplir, entre otros requisitos, los de debida fundamentación y motivación, y si bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es obligatoria, en los términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, a las autoridades administrativas, la cita de ella en una resolución que afecte los intereses jurídicos de los gobernados, no afecta la legalidad de dicha resolución, siempre y cuando se encuentre fundada y motivada, en tanto que la jurisprudencia fija el contenido y alcance de la norma, por lo que su aplicación no es sino la de la misma ley vigente en la época de realización de los hechos, razón por la que la autoridad no sólo puede apoyar sus resoluciones en la jurisprudencia del Poder Judicial, sino que debe interpretar la ley en los términos de dicha jurisprudencia.

**“JURISPRUDENCIA. CASO EN QUE SU APLICACIÓN ESTÁ SUJETA AL PRINCIPIO DE NO RETROACTIVIDAD.** La jurisprudencia puede ser de distintos tipos: confirmatoria, o sea, aquella que simplemente corrobora el sentido claro y preciso de una ley; interpretativa, cuando determina el alcance de una norma legal definiendo su contenido; y supletoria, la que llena una laguna de la ley, por no haber previsto el legislador todas las hipótesis que pudieran presentarse sobre un problema jurídico determinado, caso en el que, ante el vacío de la ley, **la jurisprudencia viene a constituir una verdadera fuente formal del derecho, al integrar al orden jurídico una norma general, abstracta, impersonal y obligatoria.** Esta jurisprudencia supletoria tiene su fundamento en el artículo 14 constitucional, que establece que en los juicios del orden civil la sentencia debe ser conforme a la letra o interpretación de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho; así como en el artículo 18 del Código Civil Federal, que prescribe que el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los Jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia. **Así, el Juez o tribunal que a falta de una ley aplicable resuelve conforme a los principios generales del derecho, excede la función de mera interpretación, pues crea nuevas normas jurídicas y de esa forma los casos no previstos por las leyes son resueltos por la jurisprudencia, que adquiere obligatoriedad para ser aplicada por los tribunales.** Ahora bien, en esa hipótesis la aplicación de la jurisprudencia está sujeta al principio de no retroactividad consignado en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque, al igual que la ley, su ámbito temporal de validez se inicia en el momento de su emisión y publicación, que es cuando queda integrada al orden jurídico que antes de la labor jurisprudencial era incompleto, por lo que no puede regir hacia el pasado sin contrariar la garantía de seguridad jurídica que consigna el referido precepto constitucional.” (el subrayado es nuestro)

**En ese orden de ideas, no pretendemos defender ninguna de las dos posturas antes señaladas sino simplemente dar al lector una visión amplia de lo que implica la tarea jurisprudencial y la diversidad de enfoques que ella puede traer y nos enfocaremos en analizar su importancia y trascendencia en la práctica jurídica.**

Toda vez que se han analizado las características doctrinales de la jurisprudencia, estamos facultados para realizar un análisis histórico del devenir de la jurisprudencia del TFJFA, desde su regulación en la LJF hasta la actual LFPCA y referirnos, ***grosso modo***, a la relación que guarda con la jurisprudencia del PJF, no sin antes hacer algunas conclusiones preliminares del presente capítulo.

## 1.5.- Conclusiones Preliminares

**PRIMERA.-** Conceptualizamos a la jurisprudencia como el criterio adoptado por los órganos jurisdiccionales mexicanos, conforme al cual se aplica en los casos similares una misma interpretación del ordenamiento jurídico. Es una manifestación del hábito contraído, del uso, de la costumbre. No es ley, pero sí es fuente de reglas jurídicas, obligatorias para los que la elaboran y al través de ellos para los intereses de las partes (tanto particulares como autoridades) a quienes fija, como la ley misma, una norma determinada de conducta.

**SEGUNDA.-** La normatividad (por legislación) aunque sea casuista y trate de prever todos los casos concretos es, generalmente incompleta, en ocasiones inadecuada, e incluso contradictoria cuando se aplica a los casos concretos que se van suscitando a través del tiempo, en ese contexto, los tribunales administrativos autónomos de carácter federal, estadual o del Distrito Federal, se encuentran facultados para interpretar e integrar el Derecho o lo que la doctrina denomina o pretende llamar “Derecho Jurisprudencial Administrativo” (utilizando para ello la metodología jurídica y las escuelas de interpretación) que interpreta, llena las lagunas de la norma jurídica.

**TERCERA.-** Interrelacionar las normas jurídicas de manera sistemática, no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige en materia fiscal, ni tampoco conculca el principio de legalidad consagrado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República, ya que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la Constitución General de la República y la ley, a su espíritu o conforme a su interpretación jurídica, otorgando con ello seguridad jurídica al gobernado, además, permite corregir el error que podría provocar la simple acción literal de ella.

**CUARTA.-** Los sistemas de la unidad científica y obligatoriedad instituida cobran plena vigencia en la jurisprudencia del TFJFA, pues las Salas tienen la facultad de apartarse de los precedentes, siempre y cuando motiven las razones

para hacerlo y se encuentran obligadas a acatarla, pues en caso contrario tendrían una sanción de carácter administrativo.

**QUINTA.-** La jurisprudencia del TFJFA, al igual que la surgida de los demás tribunales administrativos estatales y del Distrito Federal, se considera de obligatoriedad restringida por exclusividad, pues sólo obliga a los órganos de menor jerarquía del propio tribunal y no a todos los tribunales como en el caso de la jurisprudencia del PJP.

**SEXTA.-** La jurisprudencia interpreta e integra la normatividad aplicable, suple sus deficiencias, confirma su sentido, explica su contenido, diferencia los diversos supuestos normativos y renueva la vigencia de aquella, con la finalidad de lograr la uniformidad de los criterios de los tribunales y con ello dar certeza jurídica a las partes en cuanto a la resolución del tribunal en casos análogos.

**SÉPTIMA.-** El sistema de la unidad científica en el “Derecho Jurisprudencial” del TFJFA, implica economía procesal, previsibilidad de futuros fallos análogos, igualdad en la aplicación de la jurisprudencia y respeto de los órganos jurisdiccionales inferiores a la decisión del superior jerárquico.

**OCTAVA.-** El carácter de fuente formal de la jurisprudencia, doctrinalmente es policonceptual, es además: material, directa e interpretativa del Derecho, tanto por llenar las particularidades técnicas que caracterizan a dichas fuentes a través de un proceso establecido en ley, como por contar con los atributos de generalidad, impersonalidad, abstracción y obligatoriedad aplicable a todas aquellas personas de Derecho público o privado que se coloquen bajo su jurisdicción para la resolución de un determinado conflicto.

**NOVENA.-** Por todo lo anterior, la jurisprudencia constituye una verdadera fuente formal del Derecho, al integrar e interpretar al orden jurídico una norma general, abstracta, impersonal y obligatoria, así, el Juez o tribunal que a falta de una ley aplicable resuelve conforme a los Principios Generales del Derecho como

imperativo constitucional que adquiere obligatoriedad para ser aplicada por los tribunales.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DESARROLLO HISTÓRICO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVO

#### Sumario

**2.1) La jurisprudencia a la luz de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936,**  
**2.2) Primeros apuntes de la jurisprudencia en la codificación fiscal federal,** 2.2.1) En el marco del Código Fiscal Federal de 1938, 2.2.2.) Nuevos planteamientos de la jurisprudencia y el recurso de revisión: una necesidad procesal en la codificación fiscal federal de 1967, **2.3) Las reformas constitucionales: dinamicidad jurídico-doctrinal y vinculante de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de 1951 a 1987,** 2.3.1) A la luz de las reformas y adiciones constitucionales, 2.3.2) En el marco crítico de sus adecuaciones legislativas, 2.3.3) Una acotación sobre la jurisprudencia en la codificación fiscal federal de 1981: continuación, **2.4) La importancia del acervo histórico de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación a la luz de sus épocas,** 2.4.1) Su origen: La Primera Época como referente obligado, 2.4.2) La Segunda Época en el marco de las reformas de 1978 a 1987, 2.4.3) La Tercera Época: su justificación constitucional 1988-1995, 2.4.4) La Cuarta Época de 1996 a 2000: un intento de sistematización y antesala del Siglo XXI, 2.4.5) La Quinta Época en 2001: la Quinta Época en 2001: la jurisprudencia y su nueva integración en el marco del siglo XXI, 2.4.6) La Sexta Época: una reestructuración y especialización orgánico funcional de la justicia administrativa federal, 2.4.7) Las Épocas de la jurisprudencia y su evolución institucional, **2.5) Conclusiones preliminares.**

#### 2.1.- La jurisprudencia a la luz de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936

*“El aspecto más original e interesante de la obra jurisprudencial a que me referiré, estriba en que el órgano que la viene produciendo es un tribunal administrativo, cuya labor ha tenido que constituir una experiencia desusada en el ambiente jurídico nacional. Tal experiencia, por lo demás, no concluye aún y no es aventurado creer que los éxitos logrados por el Tribunal Fiscal hasta la fecha, son garantía firme de que los resultados a obtener en tiempos venideros podrían ser más amplios y satisfactorios, supuesto, claro es, que la Administración Pública continúe desenvolviéndose y madurando, lo cual no me parece improbable”*

**León Méndez Berman.**

Inicialmente podemos señalar que en nuestro país, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sufrido, como toda institución estatal, constantes cambios estructurales y competenciales mediante el mecanismo de adiciones y reformas constitucionales, que lo han fortalecido y prestigiado en cuanto confiable en el marco de los imperativos constitucionales, como lo son la: administración de justicia pronta, completa e imparcial (que incluye a la justicia

administrativa) atento a lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución General de la República, pues se debe resolver con estricto apego a Derecho sin importar que de un lado se encuentre la Administración Pública Federal y del otro los particulares.

En una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, la jurisprudencia no ha sido la excepción, y en este sentido, proyectamos un breve recorrido histórico sobre su genealogía, atendiendo a la LJF y a los Códigos fiscales federales de 1938, 1967 y 1988 para comprender: el porqué durante un tiempo no era obligatoria la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la razón de ser de los criterios de las Salas Regionales, la importancia del recurso de queja contra la violación a la jurisprudencia y las diversas épocas de la Revista del Tribunal, para finalizar con el inicio de una nueva época tanto para el tribunal (si así se puede llamar), como para su jurisprudencia.

Es así que antes de la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, tuvimos algunas leyes que empezaban a explorar la justicia administrativa fuera del poder judicial <sup>(63)</sup>, entre las que encontramos:

1.- Dos sendas leyes que como primer antecedente, se conocen como las “leyes Lares”, una bajo la denominación: Ley para el Arreglo de lo Contencioso de 25 de mayo de 1853, decretada por Antonio López de Santa Anna e inspirada en la primigenia legislación francesa y sustento del conocidísimo Consejo de Estado francés, resaltando en su artículo 1° que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas; y la otra, llamada Ley sobre el contencioso-administrativo del 25 de mayo de 1865, ésta, decretada por Maximiliano, Emperador de México, y con el mismo sentido excluyente respecto de la competencia del poder judicial para tener conocimiento de las cuestiones administrativas.

---

<sup>(63)</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis, *La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano, la apertura del modelo de desarrollo en México*, ciudad de México, Noriega Editores, 2002, *in totum*.

Cabe agregar que estas leyes fueron acompañadas de sus respectivos reglamentos, destacando que el de la ley de 1853, constó de 81 artículos y el de 1865 de 122. Esta cuestión permite bosquejar la premisa del fundamento de nuestra jurisdicción administrativa en el marco de cuatro normatividades sobre el contencioso administrativo mexicano, las cuales se hallan (para su consulta) en los Archivos de la Presidencia de la República y en el Instituto Nacional de Administración Pública, así como en la Revista (números 37/38 de 1997/1998) de Alegatos (órgano de difusión del Departamento de Derecho) de la Universidad Autónoma Metropolitana Atzacotalco.

- 2.- **Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de nuestra Constitución General de la República de 1917** <sup>(64)</sup>. En ella se establecieron dos vías procesales para resolver las controversias administrativas, el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creados con la finalidad de revisar las sentencias dictadas por los tribunales federales o del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.
- 3.- **Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas de 1924** <sup>(65)</sup>. La finalidad fue la creación de las Juntas Calificadoras y Revisoras. Así pues, contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras eran competentes las Revisoras y contra las decisiones de ésta conocía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- **Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y Aplicación de las Penas Correspondientes de 1924.** <sup>(66)</sup> Permitted la aparición del Jurado de Penas Fiscales como juzgado de jurisdicción retenida y en contra de sus resoluciones la S.H.C.P., conocía del asunto a través del recurso de revisión. Esta ley fue reformada el **2 de agosto de 1924**, convirtiendo al Jurado en un órgano revisor de las multas; y el recurso de

---

<sup>(64)</sup> Publicada en el D.O.F., el 22 de octubre de 1917.

<sup>(65)</sup> Publicada en el D.O.F., el 28 de febrero de 1924.

<sup>(66)</sup> Publicada en el D.O.F., el 16 de abril de 1924.

revisión que se interponía ante la que había impuesto la multa, era de carácter optativo, ya que el inconforme podía elegir entre acudir al Jurado de Penas Fiscales o ante el Juez de Distrito. Por decreto de 7 de junio de 1926, cambió su nombre al de Jurado de Infracciones Fiscales.

**5.- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1926** <sup>(67)</sup> cuyo fin, radicó en la creación del juicio de oposición ante los Juzgados de Distrito.

**6.- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1932,** <sup>(68)</sup> que en sentido procesal estableció la instancia de oposición ante las autoridades judiciales, que se interponía en contra del procedimiento de ejecución y sólo era procedente si se garantizaba previamente el interés fiscal.

**7.- Reformas** <sup>(69)</sup> **a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1935.**

**8.- Reforma a la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales en 1936.** Se establece como competencia del Jurado de Infracciones Fiscales conocer de la revisión de las multas y demás sanciones previstas en las leyes fiscales, impuestas por las Oficinas Recaudadoras de la SHCP <sup>(70)</sup>

Como podemos observar las controversias entre los contribuyentes y la Secretaría de Hacienda se resolvían a través de medios judiciales ó administrativos. Pero podemos entrever que existía cierta influencia del Consejo de Estado francés en nuestra legislación, cuestión que se ve materializada en 1936.

Es en la LJF donde se tomaron en cuenta todos estos antecedentes y la influencia del Consejo de Estado francés, pues con ella se cubrió la necesidad de un Tribunal especializado que otorgara certeza y seguridad jurídica a los

---

<sup>(67)</sup> Publicada en el D.O.F., el 1° de marzo de 1926.

<sup>(68)</sup> Publicada en el D.O.F., el 30 de diciembre de 1932.

<sup>(69)</sup> *Íbidem*, nota a pie (1), p.123.

<sup>(70)</sup> Publicada en el D.O.F., el 18 de junio de 1936.

particulares administrados, es así que en su Exposición de Motivos, debida al talento de Antonio CARRILLO-FLORES, <sup>(71)</sup> se establecía lo siguiente:

“para terminar quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países ***en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos***. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal, ni modificarla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizas servicios hacendarios, ***pues desea que en todo caso las deficiencias que presente sean subsanadas con la jurisprudencia del propio Tribunal, que es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada***” (las cursivas en negritas son nuestras).

De esta forma, los poderes ejecutivo y el legislativo federales le otorgaron desde un inicio a este tribunal administrativo también federal, la facultad de interpretar e integrar (*supra*, §§ 1.2, 1.3 y 1.4) la legislación especializada en materia fiscal, mediante la institución jurisprudencial, por lo que esta fuente ha sido primordial para el Derecho Fiscal desde entonces.

En efecto, la LJF <sup>(72)</sup> con 58 artículos y 6 Transitorios, dio origen a partir del 1° de enero de 1937 al TFF, junto con él nació su Revista bajo la dirección de Don Daniel J. Bello; las consecuencias visibles de la ley fueron las de derogar el juicio sumario de oposición previsto en la Ley de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, y con ello, el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, así como todas las disposiciones que se opusieran al cumplimiento de la nueva ley.

---

<sup>(71)</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ***De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del TFJFA***, ciudad de México, 2005, pp. 24 y 25.

<sup>(72)</sup> Publicada el 27 de agosto de 1936 en el D. O. F.

En el artículo 5° se preceptuaba que las tesis sustentadas en las sentencias, así como la jurisprudencia tendrían un “... Redactor del Periódico de Justicia Fiscal...”, de esta forma, es como el 31 de enero de 1937 surge la Revista del Tribunal, convirtiéndose en la segunda publicación más remota del país dedicada a difundir oficialmente resoluciones jurisdiccionales, y sólo por detrás del Semanario Judicial de la Federación, creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870, que si bien no obligaba, era normativa para todos los Tribunales de la Federación, de tal suerte que el artículo 11 de la ley en comento reguló lo referente a la creación de la jurisprudencia, cuyo tenor literal fue:

“La jurisprudencia del Tribunal Fiscal será obligatoria para el propio Tribunal. Las Salas, sin embargo, podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para la modificación. Cuando la jurisprudencia haya sido fijada por el Pleno, sólo éste podrá variarla. Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los cinco días siguientes de la notificación. El Pleno, si encuentra fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su Jurisprudencia”

Podemos señalar que la misma legislación establecía un método para hacer efectiva la jurisprudencia del Pleno a través del recurso de queja, y con ello se otorgaba certeza jurídica tanto a los particulares como a las autoridades administrativas federales de que los criterios jurisprudenciales serían respetados en primera o en segunda instancia. Tal recurso para el Magistrado MARTÍNEZ-ROSASLANDA <sup>(73)</sup> tenía como objetivos la observancia de la Jurisprudencia así como “... la posibilidad de que al resolverse el recurso respectivo, el Pleno originalmente y posteriormente la Sala Superior, consideraran que debía subsistir el fallo violatorio de la Jurisprudencia por otros motivos legales, o porque resolviera modificar su jurisprudencia...”.

Por ello, y dada la importancia de la queja se reformaron el Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (en adelante LOTFF) y la LA, para establecer para los lineamientos generales que debían seguirse para promover el recurso en estudio hasta 1988, y considerando los

---

<sup>(73)</sup> MARTÍNEZ-ROSASLANDA..., *op. cit.*, nota a pie (15), p. 125.

objetivos de la presente investigación nos permitimos señalar al tenor de HEDUÁN-VIRUÉS <sup>(74)</sup> las etapas procedimentales a que se sujeto su interposición:

- 1) Se interponía por violación a la Jurisprudencia del Pleno del Tribunal
- 2) El plazo era de 5 a 10 días contados a partir de que surtiera efectos la notificación
- 3) El Presidente la tenía por interpuesta, corría traslado a las contrarias y designaba a un Magistrado Ponente
- 4) Con las promociones de desahogo o haciéndose contar que no se presentó ninguna, con todas las actuaciones porque no se tramitaba por cuerda separada, se turnaba al Ponente para formular proyecto.
- 5) El ponente devolvía los autos con el proyecto al Secretario General de Acuerdos quien distribuía copias del mismo a cada Magistrado y señalaba fecha para su estudio.
- 6) En sesión del pleno se daba lectura a la ponencia o se dispensaba, se abría a discusión el proyecto y se resolvía de conformidad con lo siguiente:
  - a. Si era extemporánea, se desechaba por improcedente.
  - b. Si no se invocaba expresa ni tácitamente la violación de una tesis jurisprudencia o si la que estimaba violada no tenía tal carácter se desechaba por improcedente.
  - c. Si no existía violación se declaraba infundada
  - d. Si existía violación, y el Pleno no compartía los razonamientos de la Sala, la queja era fundada y se revocaba la sentencia recurrida, devolviendo los autos a la Sala de origen para que repusiera el procedimiento y dictara una resolución coherente con la jurisprudencia.
  - e. Si existía violación, y el Pleno sí compartía los razonamientos de la Sala o encontraba otros para apartarse de la jurisprudencia violada, no se revocaba la sentencia recurrida y modificaba o se apartaba de la jurisprudencia, estableciendo nueva tesis.

---

<sup>(74)</sup> HEDUÁN VIRUES, Dolores, *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, ciudad de México, Compañía Editorial Continental, 1ª edición, 1961, pp. 284-285.

- 7) El Secretario General de Acuerdos engrosaba cuando la decisión no era completamente conforme al proyecto y ordenaba la notificación personal.
- 8) Si el Pleno había decidido revocar, devolvía los autos a la Sala para que actuara conforme a la resolución plenaria.

Hechos los comentarios anteriores no nos queda más que retomar las palabras de CARRILLO-FLORES <sup>(75)</sup> en el contenido de la motivación en cuanto a la importancia y trascendencia de la propuesta de la LJF:

“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 de un procedimiento ciertos resultados el particular podría aun impugnar a través del juicio de amparo fue una solución que después de 30 años 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”

## **2.2.- Primeros apuntamientos de la jurisprudencia en la codificación fiscal federal.**

Como hemos visto, la Ley de Justicia Fiscal de 1936 es el origen y punto de partida para el desarrollo del entonces Tribunal Fiscal de la Federación y podemos afirmar, que el espíritu de aquella, se encuentra presente en las disposiciones normativas subsecuentes que regularon el procedimiento contencioso administrativo federal, como lo fueron los Códigos Fiscales de 38, 67 y 81 y la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anterior es así porque tanto los Códigos en mención como la ley citada, retoman y perfeccionan la institución jurídica de la jurisprudencia fiscal, al tenor de su evolución legislativa.

---

<sup>(75)</sup> **Apud**, TREVIÑO-GARZA, Adolfo, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, ciudad de México, Porrúa, 1997, p.16.

### 2.2.1.- En el marco del Código Fiscal Federal de 1938.

Con la creación del Código Fiscal de la Federación de 1938, el legislador codificó sistemáticamente los principios comunes a todas las leyes tributarias y borró las contradicciones que se observaban en las leyes que regulaban los impuestos; el mismo se encontraba vertido en 240 artículos distribuidos en 5 Títulos y 4 artículos Transitorios; y que se dividían en las Disposiciones Generales, los Créditos Fiscales, la Fase Oficiosa del Procedimiento Tributario, la Fase Contenciosa del Procedimiento Tributario y las Infracciones y Sanciones.

En efecto, en la Exposición de Motivos <sup>(76)</sup> se señaló para el Tribunal Fiscal de la Federación lo siguiente:

*“El título cuarto, que regula la fase contenciosa del procedimiento tributario, repite, **derogándola**, la actual Ley de Justicia Fiscal, con algunas modificaciones de detalle y algunas de trascendencia”.*

La parte de interés para la presente investigación se encuentra en el Título Cuarto, específicamente en la Fase Contenciosa del Procedimiento Tributario, que repitió a la LJF “...con algunas modificaciones de detalle y algunas de trascendencia...”.

Por lo que atañe a la jurisprudencia, en el artículo 156 reformado por Decreto por el cual se reforman en 1946 <sup>(77)</sup> los artículos 147, 150 y 154 del CFF, cuya vigencia inició el 1º de enero de 1947 estableciendo lo siguiente:

“Artículo 156. La jurisprudencia del Tribunal Fiscal será obligatoria para el propio Tribunal y sólo el Pleno podrá variarla. Las Salas sin embargo, podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para la modificación. Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los 5 días siguientes de la notificación. Del escrito de queja se correrá traslado a la parte contraria, por el término de tres días para que exponga lo que a su derecho convenga. El Pleno, si encuentra fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su Jurisprudencia”

<sup>(76)</sup> **Supra**, nota a pie (63), p.129

<sup>(77)</sup> Publicado el 31 de diciembre de 1946 en el D. O. F

De lo anterior se colige que la jurisprudencia se formaba solamente por el Pleno al resolver las contradicciones dictadas por las Salas o al resolver un recurso de queja; así durante los más de 40 años que estuvo en vigor este sistema de la Primera Época de la Revista del Tribunal (que incluye al CFF de 1967) se resolvieron 118 contradicciones de sentencias.

Además, en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se señalaba que para fijar o modificar jurisprudencia era necesaria la presencia de cuando menos quince Magistrados y el voto en el mismo sentido de una mayoría de dos terceras partes de los presentes. Cuando no se lograba dicha mayoría en dos sesiones, se tenía por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designaba otro Magistrado distinto del ponente para que formulara nuevo proyecto dentro del plazo de quince días. Así, estadísticamente el panorama fue: <sup>(78)</sup> para el año de 1938 se iniciaron 5,947 juicios en el TFF, para 1939 fueron 5,227; en 1940, 5,743, en el año 1941 fueron 5,513, en 1942, 7,670 y en el año de 1943, 7,150.

Por todo lo anterior, hacia el año de 1943 la importancia de la jurisprudencia del TFF según la descripción ***grosso modo*** de NAVARRO <sup>(79)</sup>, se debió a que:

**Primero.-** En el Tribunal se interpretaba la ley fiscal cuando se trataba de resoluciones adversas a la Secretaría de Hacienda, pues aún no se contaba con ningún medio de defensa, por ello se consideraba que la interpretación del Tribunal tenía y tiene "...un valor equivalente a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...) y fija la interpretación definitiva de las leyes fiscales en los casos que se recurren las resoluciones fiscales...".

**Segundo.-** Fijaba los tecnicismos del Derecho Administrativo, al tratarse de temas confusos e inexactos en esta disciplina jurídica.

---

<sup>(78)</sup> NAVARRO, Ignacio, "***La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación***", ciudad de México, Revista Investigación Económica, t. III, No.4, 1943, p. 323.

<sup>(79)</sup> NAVARRO, Ignacio, "***La importancia de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación***", Revista Investigación Económica, t. III, No.1, México, 1943, pp 43-44.

**Tercero.-** Servía de guía al ejecutivo federal para ordenar reformas a las leyes fiscales, en beneficio de los particulares al hacer las leyes más cómodas y menos injustas, pues se consideraban los razonamientos del Tribunal al resolver sobre un acto administrativo ilegal.

De esta forma la jurisprudencia del tribunal gozaba de cierta jerarquía cuando resolvía en forma contraria a las autoridades administrativas ya que éstas no contaban con la instancia de amparo (**solo es para los particulares**) ante el Poder Judicial Federal.

### **2.2.2.- Nuevos planteamientos de la jurisprudencia y el recurso de revisión: una necesidad procesal en la codificación fiscal federal de 1967.**

Para el año de 1967 el ejecutivo federal consideró indispensable efectuar una revisión minuciosa a la legislación fiscal y con ello expedir una nueva norma codificadora, pues las condiciones económicas y sociales del país habían sufrido profundos cambios desde la publicación del Código de 1938; por lo que respecta a nuestro tema de investigación podemos decir que tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) como la del TFF eran abundantes y de gran interés y trascendencia para regular las relaciones entre los sujetos de la relación tributaria.

En esa consideración, el CFF de 1967 entró en vigor el 1º de abril de 1967 y contempló en el Capítulo III, del Título Cuarto, denominado “Procedimiento Contencioso”, relativo a la “Jurisprudencia del Tribunal Fiscal” la forma en como se debía de establecer, esto es: con el procedimiento a seguir en caso de denuncia de contradicción de sentencias; aunado al **quorum** para fijarla y medios para hacerla respetar. Tales procedimientos fueron complementados por la LOTFF, además, en su Exposición de Motivos señalaba que: “... los preceptos que se

refieren a la jurisprudencia del Tribunal tienden a definir la forma de establecer jurisprudencia y consagrar los medios para hacerla respetar...”.<sup>(80)</sup>

De igual forma y como primer antecedente del actual recurso de revisión fiscal, regulado en el artículo 104, fracción I-B constitucional, encontramos el recurso de revisión ante el Pleno del TFF que se introdujo en abril de 1967; como característica especial se consideraba a la revisión como un recurso excepcional, pues sólo se tramitaba en asuntos de importancia y trascendencia a juicio de los titulares de los órganos de la Administración Pública Federal o de los funcionarios que legalmente debían sustituirlos, sin embargo, desde el punto de vista operativo, el trabajo del Pleno se incrementó considerablemente llegando a recibir hasta 1,154 revisiones nuevas en el año de 1977, de los cuales varios asuntos eran reiterados pero no existía la posibilidad de establecer un criterio jurisprudencial porque el código no facultaba para ello y sólo se emitieron tesis y criterios.

Ante tales consideraciones, en la Exposición de Motivos del Decreto que Reforma y Adiciona el CFF de 3 de agosto de 1978, se apuntó<sup>(81)</sup>:

“...en esta iniciativa se propone que la jurisprudencia pueda fijarse por el impulso de una nueva fuente: la tesis reiterada de la Sala Superior, al resolver los recursos de revisión en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Cabe hacer notar que con ello se da reconocimiento a una práctica existente en el seno del Tribunal, ya que actualmente las salas vienen invocando en sus fallos el criterio sustentado en las resoluciones dictadas en dichos recursos...”.

Es así que a partir del 1º de agosto de 1978, y con las reformas al artículo 231 del CFF se facultó al Pleno para crear jurisprudencia por reiteración de tres sentencias no interrumpidas por otras en contrario. No obstante las modificaciones anteriores que vinieron a resolver en parte la gran cantidad de revisiones, el Constituyente Permanente consideró oportuno reformar la estructura del PJJ y con ello las facultades del TFF.

---

<sup>(80)</sup> CADENA-ROJO..., *op. cit.*, nota a pie (13) p. 21, al tenor de la Exposición de Motivos de la LOTFF.

<sup>(81)</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, junio de 1981, Año III, número 18.

### **2.3.- Las reformas constitucionales: dinamicidad jurídico-doctrinal y vinculante de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de 1951 a 1987**

Hasta el momento hemos hablado de la importancia y trascendencia de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación pues junto con la jurisprudencia del PJJ, establecía los criterios a seguir en la aplicación de las normas fiscales. Lo anterior es así, pues como ya lo hemos dicho, los particulares podían acudir al Amparo para que fuera el PJJ quien decidiera la controversia en última instancia, mientras que las autoridades tenían la obligación de acudir en revisión ante la Sala Superior del propio Tribunal sin tener una instancia ante aquél poder.

No obstante lo anterior los marcos normativos a nivel constitucional y legal fueron modificados para que, al igual que con el juicio de garantías, la autoridad demandada pudiera acudir ante el PJJ y éste, como tribunal constitucional y de legalidad, resolviera el asunto en última instancia confirmando o revocando la sentencia recurrida del TFF. Ello implicó una pérdida substancial de sus facultades, pues sus resoluciones contrarias a la autoridad se sujetaron a la revisión del PJJ, que para aquella época era considerado poco especializado en materia fiscal.

Lo anterior puede ser calificado como una pérdida de facultades y hasta subordinación del entonces Tribunal Fiscal Federal al Poder Judicial de la Federación.

#### **2.3.1.- A la luz de las reformas y adiciones constitucionales**

La jurisprudencia surge tanto de la norma constitucional como de las leyes federales o estatales (*infra* § 3.1.2.), de tal forma que la jurisprudencia del PJJ tiene su sustento en el artículo 94 Párrafo Octavo de nuestra Constitución General; 192 a 197-B de la LA y 177 a 179 de la LOPJJ. Lo anterior, sirve para realizar un breve análisis de algunas reestructuraciones al PJJ y a su jurisprudencia, y las implicaciones que trajo consigo para el TFF.

Debemos señalar al efecto que el artículo 107 constitucional ha sufrido 13 reformas, la última de ellas el 11 de junio de 1999; sin embargo, para los fines de nuestra investigación, interesa la primera reforma del 19 de febrero de 1951 con su fe de erratas del 14 de marzo del mismo año al tenor de las siguientes consideraciones:

- 1) El 23 de octubre de 1950 el Presidente de la República, Miguel Alemán Valdés propuso reformar el artículo 107 constitucional para modificar la estructura del PJF, entre ellos, la fracción XIII que de conformidad con su Exposición de Motivos señalaba:

“La fracción XIII del artículo 107 de esta iniciativa considera que la ley determinará los términos y casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación.

Estimamos pertinente la inclusión de esta norma en la Constitución, **(por ser fuente de derecho la jurisprudencia)**, lo cual explica el carácter obligatorio que le corresponde igualmente que a los mandatos legales, debiendo ser por ello acatada tanto por la Suprema Corte de Justicia, como por las Salas de ésta y los otros Tribunales de aquel Poder...”, razón por la cual esta reforma es conocida como Reforma Alemán (las cursivas en negritas son del Dr. Burgoa)<sup>(82)</sup>.

Es así que la fracción XIII del artículo en comento en su Primer Párrafo estableció que: “... La ley determinará los términos y casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del PJF, así como los requisitos para su modificación...”, por lo que tanto en la Exposición de Motivos como en el texto constitucional, la jurisprudencia era considerada como fuente del Derecho obligatoria como los mandatos legales.

- 2) La idea plasmada en el artículo 107 fracción XIII no nos es extraña, pues en la actualidad, como es bien sabido, la encontramos perfeccionada en el Párrafo Octavo del artículo 94 constitucional, ya que mediante decreto de 27 de octubre de 1967 se reformó el artículo en comento y el 107 antes mencionado, pues se consideró que aquél era mucho más general que éste que se refiere a

---

<sup>(82)</sup> BURGOA-ORIHUELA, Ignacio. *op. cit.* p. 823.

las bases reglamentarias del Juicio de Amparo, al tenor de los siguientes argumentos de la Exposición de Motivos:

“La disposición contenida en el primer párrafo de la fracción XIII del artículo 107, según la cual, la ley determinará los casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación, se ha considerado que debe pasar al artículo 94, que es de carácter general y no mantenerse en el 107 que de manera especial consigna las bases que rigen el procedimiento en el juicio de Amparo, porque la jurisprudencia de dichos tribunales puede constituirse en procedimientos distintos de este juicio y que son también de su competencia”

- 3) Mediante reformas a la LA <sup>(83)</sup> y con la finalidad de impartir justicia pronta y expedita surge una redistribución de competencias en el poder judicial federal a través de la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, es de destacarse que el proyecto no los facultaba a emitir jurisprudencia, sin embargo, esta facultad se les otorgó trayendo consigo varios problemas en materia de creación de jurisprudencia tanto al poder judicial como al TFF, tales como: <sup>(84)</sup>
- a) El sustento de criterios contradictorios en materia de amparo entre tribunales colegiados
  - b) La incapacidad de la SCJN para remediar decisiones ilegales dictadas por los tribunales colegiados
  - c) La imposibilidad de la Corte para modificar o interrumpir la jurisprudencia que hubieran establecido los colegiados
  - d) La inobservancia o violación de la jurisprudencia por los tribunales colegiados
  - e) La inobservancia de la jurisprudencia de los TCC por el TFF al no ser considerada obligatoria
- 4) Hacia 1967 se efectúa la reforma constitucional <sup>(85)</sup> a los artículos 94 y 107, con la finalidad de garantizar la expedición de justicia pronta y expedita, de esta

<sup>(83)</sup> Publicadas en el D. O. F. el 19 de febrero de 1951.

<sup>(84)</sup> MAGALLÓN-IBARRA, Jorge Mario, *Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana*, ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pp. 275-277.

<sup>(85)</sup> Publicado en el D.O.F. el día 25 de octubre de 1967.

forma se limitó la jurisdicción de la SCJN para concentrar su función en el conocimiento de los asuntos de mayor importancia, reservando a los colegiados la atención de aquellos que no ameritaban la intervención de la Suprema Corte de Justicia nacional. El artículo Primero Transitorio de esta reforma señaló que la misma no tendría vigencia sino hasta que entraran en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante LOPJF) y la LA, lo cual no fue sino hasta el 30 de abril de 1968 cuando se publicaron las reformas a dichas leyes; enfatizando que en materia de amparo se reformaron, entre otros, los artículos 192, 193, 193-bis, 194, 195 y 195-bis.

### 2.3.2.- En el marco crítico de sus adecuaciones legislativas

Pero el aspecto más relevante para nuestra investigación respecto de estas reformas, es que en el artículo 193-bis se señalaba que la jurisprudencia de los TCC **en materia de su competencia exclusiva**, era obligatoria para los tribunales administrativos que funcionaran dentro de su jurisdicción territorial.

Al respecto podemos señalar la tesis aislada número II-TASS-1091, publicada en la Revista del TFF (en adelante RTFF), Año II, Número 10, correspondiente a Enero-Febrero de 1980, página 146, con número de registro 1,049, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTABLECIDA EN MATERIAS QUE NO SEAN DE SU EXCLUSIVA COMPETENCIA. NO ES OBLIGATORIA PARA EL TRIBUNAL FISCAL.-** De conformidad con el artículo 193 bis de la Ley de Amparo, la jurisprudencia establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito ***sólo es obligatoria para el Tribunal Fiscal, cuando la materia sea de su competencia exclusiva y no así cuando se trata de cuestiones fiscales de las cuales puede conocer concurrentemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

Revisión 783/79.- Resolución de fecha 6 de febrero de 1980, aprobada por unanimidad de votos.- **Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.**- Secretaria: Lic. Arely Gómez González. <sup>(86)</sup> (lo cursivo en negritas es nuestro).

<sup>(86)</sup> De igual forma resulta aplicable la tesis aislada número II-TASS-1341, publicada en la página 139 de la RTFF, correspondiente a la segunda época, Año II, Número 12, de Mayo-Junio de 1980 que a la letra señalaba: **SENTENCIA.- LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES**

De la cita anterior cabe señalar que la jurisprudencia de los colegiados no era del todo respetada por el entonces TFF, se consideraba que éstos no sentaban jurisprudencia obligatoria para el tribunal más que en la materia de su competencia exclusiva y si se trataba de algún colegiado que no tuviera jurisdicción dentro de la Sala que resolvía, era mucho menor la aplicabilidad de su jurisprudencia.

Desafortunadamente para este tribunal, a partir de la reforma a la LA de 1988, la obligatoriedad de la jurisprudencia de los TCC se trasladado al artículo 193 (*propiciado por la derogación del artículo 193-bis*) y mediante reformas publicadas el 5 y 11 de enero y que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, se señaló que "...La jurisprudencia que establezca cada uno de los TCC es obligatoria para... los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales (...)", sin importan la circunscripción territorial del colegiado. De esta forma ya no se consideró la competencia exclusiva de los Colegiados ni su jurisdicción territorial, por lo que la ya denominada Sala Superior del TFF dictó el acuerdo G/11/88 <sup>(87)</sup> mediante el cual se estableció la inaplicabilidad de la jurisprudencia 100 del Tribunal:

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

---

**COLEGIADOS NO ES OBLIGATORIA PARA EL TRIBUNAL FISCAL CUANDO NO SEA EN MATERIAS DE SU EXCLUSIVA COMPETENCIA.-** Las tesis publicadas como jurisprudencia por los Tribunales colegiados en Materia Administrativa no siempre son obligatorias para este Tribunal, conforme al artículo 193 bis de la Ley de Amparo, pues según este precepto, tiene carácter obligatorio, "la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva", supuesto que no se realiza en cuestiones sobre multas administrativas federales de las que conoce el Tribunal Fiscal porque los citados Tribunales Colegiados no tienen competencia exclusiva para conocer de los amparos promovidos en contra de las sentencia dictadas por Tribunales Federales Administrativos, ya que también es competente, en relación con dichos juicios, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>(87)</sup> Publicado en la RTFF, Tercera Época. Año I, enero de 1988, página 48.

Empero y hacia el año de 1987, en el marco de reformas constitucionales<sup>(88)</sup> se modifica el sistema de creación jurisprudencial en el Poder Judicial Federal al reformarse el artículo 104 con la adición del inciso 1-B en el cual se incorporó la facultad a los TCC para conocer del nuevo recurso de revisión en contra de las resoluciones definitivas de las Salas del Tribunal, completadas por las reformas y adiciones publicadas el 5 de enero de 1988 a la LA, CFF y LOTFF, con las cuales se suprime el recurso de revisión ante la Sala Superior (en adelante SS) y otorgan a los colegiados la facultad revisora, en vía ordinaria y de amparo directo.

Muchas fueron las críticas al nuevo sistema jurisdiccional administrativo según lo describe ALBA-ALCÁNTARA<sup>(89)</sup>, porque se consideraba que los TCC no estaban "...especializados en materia administrativa, y cómo se puede pretender que un órgano no capacitado en la materia, dicte las pautas a seguir por otro que es todo un especialista..." ; pero haciendo una crítica vehemente contra la subordinación del tribunal al PJF, HEDÚAN-VIRUÉS<sup>(90)</sup> se preguntó: "...si no es ociosa la labor jurisprudencial del Pleno, si no es evidente que el legislador dio al traste con la facultad creadora de derecho objetivo que ya de suyo (...) fue ineficaz para someter las pretensiones de los particulares, si el propósito de independizar la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación de la del Poder Judicial es todavía sincera y, con mayor franqueza, si la competencia de dicho Tribunal, tal como ahora se ejerce, no estaría mejor situada dentro del mismo Poder Judicial de la Federación, ya que en las actuales condiciones, el juicio de nulidad es prácticamente una simple instancia de previo agotamiento..."

---

<sup>(88)</sup> Publicadas en el D.O.F., el 10 de agosto de 1987

<sup>(89)</sup> ALBA-ALCÁNTARA, María Luisa, "*La función interpretativa e integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la legislación Administrativa*", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Época, Año II, Número 19, Julio de 1989, p. 77.

<sup>(90)</sup> HEDÚAN-VIRUÉS, Dolores, *op cit*, (nota a pie 74) p. 311.

En efecto, y en el decir del ex Magistrado de este tribunal y ahora Ministro de la SCJN, AZUELA-GÜITRÓN <sup>(91)</sup> se deformó "...substancialmente el régimen de justicia administrativa, pues si bien formalmente se trata de un simple recurso que culminará con una decisión de confirmar o revocar la sentencia del órgano de primera instancia, sustancialmente equivale a una sentencia de amparo (...) al Tribunal Fiscal de la Federación (...) se le somete plenamente al PJF, específicamente a través de los TCC. *La Sala Superior deja de ser el órgano máximo de justicia administrativa que por medio de la jurisprudencia establecida en reiteración de criterios, señalaba las directrices a seguir a las Salas regionales...*". (las cursivas son nuestras)

En la actualidad los artículos 6° de la LFPCA y 34 fracción II de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (en adelante LSAT) nos permite afirmar que la tendencia actual para la aplicación de la jurisprudencia del PJF es la de volverla obligatoria para las autoridades administrativas, pues de conformidad con la fracción III del citado artículo, se debe indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano conculque una jurisprudencia de la SCJN en materia de la legalidad al momento de dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.

Sin embargo es importante subrayar que sólo se obliga a la autoridad administrativa a acatar la jurisprudencia del PJF al momento de contestar una instancia jurisdiccional pero no así en el momento de dictar su resolución o cuando resuelve una impugnación en vía administrativa a través del recurso correspondiente.

No debemos olvidar que hoy en día el TFJFA al resolver una controversia puesta bajo su jurisdicción y acatando el contenido de los artículos 192 y 193 de la

---

<sup>(91)</sup> AZUELA-GÜITRÓN, Mariano, "*El contencioso Administrativo, expresión política de sumisión al Estado de Derecho*", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año 1, Núm. 8, Agosto de 1988, p. 81.

LA, sin estudiar la constitucionalidad del precepto que se pretende violado, aplica la jurisprudencia del P.J.F, resolviendo sobre la **legalidad** del acto impugnado. Consolida lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2002, publicada en el SJFyG XVI, de agosto de 2002, página 5 cuyo rubro y texto son los siguientes:

**JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY.**

De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión **se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional**, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación.

Contradicción de tesis 6/2002. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero del Décimo Cuarto Circuito y Segundo del Vigésimo Primer Circuito. 26 de agosto de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de agosto en

curso, aprobó, con el número 38/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil dos.

De la tesis anterior se desprende que el TFJFA como cualquier otro tribunal administrativo emite resoluciones donde declara la **legalidad o ilegalidad** de los actos administrativos puestos bajo su jurisdicción pero nunca emite una resolución sobre la **constitucionalidad o inconstitucionalidad** de algún precepto normativo, sino que se limita a aplicar la jurisprudencia del PJP y a realizar un estudio de legalidad sobre si el acto administrativo respeta o no el artículo 16 constitucional o algún otro.

Con fines simplemente informativos nos permitimos señalar que en el mes de mayo del año 2007 y con anterioridad, se han presentado iniciativas de reforma al artículo 6° fracción III de la LFPCA y a otras disposiciones normativas para que exista falta grave cuando la resolución sea contraria a la jurisprudencia del PJP en materia de legalidad y de **constitucionalidad** <sup>(92)</sup> con lo que podríamos hablar de una especie de control difuso donde el TFJFA podría declarar la inconstitucionalidad de un acto administrativo con base en la jurisprudencia del PJP, pero estas tendencias han quedado en simples iniciativas.

En el mismo sentido encontramos al entonces Presidente del Tribunal Luis MALPICA Y DE LA MADRID <sup>(93)</sup> quien plantea: "...la posibilidad de que se estudie la supresión del recurso de revisión fiscal y que el tribunal pudiera ser definitivo en sus decisiones, para que únicamente en asuntos de constitucionalidad de leyes pudiera examinar esa situación...".

---

<sup>(92)</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley federal de los derechos del contribuyente, de la Ley federal del procedimiento contencioso administrativo y de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. De la Sen. Minerva Hernández Ramos y de los senadores Gustavo Madero Muñoz y Eduardo Calzada Rovirosa. Presentada en la Cámara de senadores el 30 de mayo de 2007.

<sup>(93)</sup> Informe de Actividades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2007 realizado por el Presidente de dicho órgano jurisdiccional el día 11 de diciembre del mismo año.

### 2.3.3.- Una acotación sobre la jurisprudencia en la codificación fiscal federal de 1981: continuación

El panorama de la jurisprudencia plasmada en el Código Fiscal federal, que corre desde los años 80s <sup>(94)</sup> del siglo inmediato anterior y de conformidad con sus reformas publicadas en 1981, resalta la forma escalonada en que fue adquiriendo vigencia. Así, en su artículo Primero Transitorio preceptuó que entraría en vigor hasta el 1° de enero de 1983, con excepción del Título VI relativo al Procedimiento Contencioso Administrativo que no fue sino hasta tres meses después que inició su vigencia (en abril del mismo año).

En efecto, expresada su evolución y entrada en vigencia, del artículo 259 hasta el 263, se reguló lo relativo a la jurisprudencia del tribunal, la cual se fijaba en base a tres criterios: 1) por contradicción de sentencias, 2) por resolución de recursos de quejas contra la violación de la jurisprudencia del Tribunal y 3) por reiteración de sentencias.

En estas consideraciones, sólo nos resta señalar ***grosso modo*** (acorde al objeto de estudio en esta investigación) la importancia de las reformas de 1988 <sup>(95)</sup>, mediante las cuales se suprimió el recurso de queja en contra de las violaciones de la jurisprudencia (***supra*** § 2.1.) permitiendo que los TCC se volvieron competentes para resolver el recurso de revisión, y minimizando desde luego las facultades de la SS del entonces TFF consistente en suprimir la facultad de resolver sobre el recurso de que se trata.

Hasta aquí hemos tratado de abordar el tema desde un punto de vista cronológico legislativo y hacer referencia a las disposiciones normativas que han regulado el juicio contencioso administrativo federal y en especial la jurisprudencia del tribunal a estudio.

En ese tenor, consideramos conveniente abordar el tema con otra perspectiva práctica y materializada a través del estudio de la publicación oficial

---

<sup>(94)</sup> Publicado en el D.O.F., el día 31 de diciembre de 1981.

<sup>(95)</sup> Publicadas en el D.O.F., el 5 de enero de 1988.

donde se plasman los criterios, tesis aisladas, precedentes y jurisprudencias que rigen la actividad jurisdiccional administrativa dentro del mismo tribunal.

#### **2.4.- La importancia del acervo histórico de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación a la luz de sus épocas**

La importancia de la historia de todo el acervo intelectual en el marco de la dogmática jurídica relacionada con la jurisprudencia, son la base y fundamento histórico-jurídico de lo que representa en la actualidad la materialización de la interpretación del Derecho mediante la creación de la revista del tribunal.

Es así que en adelante se dará el panorama de todas y cada una de las épocas que conforman la publicación de la jurisprudencia especializada. Por ello, que mejor que la alabanza externada respecto de la conducción de las épocas de la revista del tribunal por MENDEZ-BERMAN <sup>(96)</sup>, quien se dedicó al estudio de la jurisprudencia en materia administrativa en sentido lato fuera del contexto del poder judicial federal, quien externo que "... La jurisprudencia del Tribunal Fiscal forma un conjunto de realizaciones técnicas del que pueden sentirse orgullosos el propio Tribunal y la Administración Pública mexicana, siendo merecedoras de más amplia difusión, ya que en algunos círculos profesionales de importancia está reputada, como todo lo que se refiere a la legislación fiscal, una especie de **sancta sanctorum** al que deben aproximarse únicamente los no muy numerosos iniciados...".

En esa tesitura nos permitimos exponer en términos generales la ubicación e importancia espacio temporal de las épocas que hasta el momento se han desarrollado en la impartición de la justicia administrativa federal mexicana que va desde 1937 hasta la actualidad.

---

<sup>(96)</sup> MENDEZ-BERMAN..., *supra*, nota a pie (16), p. 16.

#### **2.4.1. - Su origen: La Primera Época como referente obligado**

Es hacia el año de 1937 y hasta el mes de julio de 1978, que la publicación del trabajo intelectual de la infraestructura funcional del tribunal federal fiscal mexicano permite bajo el amparo de la ley, tener la posibilidad de contar con una fuente histórica de las decisiones jurisdiccionales especializadas.

Como ya se mencionó, el artículo 5° de la LJF señalaba que las tesis sustentadas en las sentencias así como la jurisprudencia tendrían un “Redactor del Periódico de Justicia Fiscal de la Federación”; es así como en el mes de enero de 1937 se publicó el primer ejemplar de la Primera Época de la Revista del Tribunal, la cual estaba destinada a procurar a los particulares y a las autoridades fiscales correspondientes, el conocimiento de las determinaciones del tribunal, que constituían su jurisprudencia para que pudieran aprovecharla en los términos de la LJF.

De conformidad con la presentación de la revista, su publicación sería mensual (periodicidad que en muchas ocasiones no se cumplió) y contendría el número de todos los fallos que se hubieren pronunciado durante el mes.

Esta época es la más larga de la revista, pues duró 40 años y 7 meses, abarcando no solo a la LJF sino también a los CFF de 1938 y 1967. En este período se crearon y en consecuencia se publicaron 120 jurisprudencias, 40 de ellas relativas a la LJF.

Hacia el año de 1967 y hasta el 1° de abril se publicaron 480 volúmenes en 83 números, incluyendo volúmenes con tres o seis números cada uno, y la última revista publicada durante la Primera Época del Tribunal fue la correspondiente a los Años XLI Y XLII, en sus números 481 a 486, y a partir del que abarcó del 1° de enero de 1977 al 31 de julio de 1978.

Pero paralelo al historial editorial de la revista, resulta como punto relevante el que las Salas podían apartarse de la jurisprudencia siempre y cuando señalaran

los motivos que tenían para ello, cuestión que se ve modificada hasta agosto de 1978.<sup>(97)</sup>

#### **2.4.2.- La Segunda Época en el marco de las reformas de 1978 a 1987**

Esta época surge, con motivo a las reformas<sup>(98)</sup> al CFF y a la LOTFF y para darle continuidad a la reestructuración administrativa de la Secretaría de Hacienda y que entraron en vigor el 1° de agosto de 1978.

De esta forma y después de 42 años de vida la estructura del tribunal, cambia radicalmente pues ya no se habla del Pleno sino de Sala Superior (con 9 Magistrados), además, inicia la desconcentración o regionalización y delegación de facultades del tribunal a través de 6 Salas Metropolitanas y 10 Salas Regionales o Foráneas, con las cuales se complementó "...el sistema regional de defensa de los derechos de los particulares, acortando la distancia entre gobernado y gobernante y garantizando el control de la legalidad de los actos de la autoridad ordenadora...".<sup>(99)</sup>

Aunque inicialmente la publicación de la revista se programó mensualmente, llegó incluso a ser una publicación bimestral hasta 1981, terminando por ser mensual (con lo que la difusión de la revista se volvió más oportuna), con excepción de los primeros 6 números debido a las contingencias inherentes a la nueva estructura del tribunal; es así que la revista cumplió varias funciones además de publicar las tesis de jurisprudencia, pues la Comisión

---

<sup>(97)</sup> Robustece esta idea la jurisprudencia número 61 cuyo rubro y contenido son lo siguientes: "JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES OBLIGATORIA PARA LAS SALAS REGIONALES.- En los términos del artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, la Jurisprudencia del Tribunal es obligatoria para las Salas Regionales, sin que se les faculte para dejar de acatarla exponiendo las razones que tuvieren para dejar de acatarla exponiendo las razones que tuvieren para ello como se hacía en el texto que estuvo en vigor hasta el 31 de julio de 1978; por tanto, si la tesis jurisprudencial no se aplica en los casos en que proceda por consideraciones que se contraponen a lo establecido en la jurisprudencia, ésta se viola".

<sup>(98)</sup> Publicadas en el D. O. .F. el 2 de febrero de 1978.

<sup>(99)</sup> Palabras pronunciadas en el Tribunal Fiscal de la Federación, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Lic. David Ibarra Muñoz con motivo de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal, en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a Época, Números 1 a 6, en Agosto de 1978 y Julio de 1979, p. 22.

Editorial, junto con la SS, decidieron publicar en la revista extractos o resúmenes de sentencias de las Salas Regionales o su texto íntegro, cuando el asunto era interesante o novedosos, textos legales y doctrina o trabajos interesantes sobre las mismas; esta época contó con 96 números, siendo el último en diciembre de 1987.

En este punto de la investigación nos parece interesante mencionar el porqué de la existencia de los criterios o tesis aisladas de las Salas Regionales, ya que en la revista de junio de 1981, Año III, número 18, la coordinación editorial de la revista integrada por los entonces Magistrados Mariano AZUELA-GÜITRÓN, Mario CORDERA-PASTOR y Alfonso CORTINA-GUTIÉRREZ, empezó un nuevo proyecto consistente en:

“...por una parte, de una revista mensual, en la que aparezcan esencialmente las jurisprudencias y tesis aisladas de la Sala Superior que se aprueben en ese período, **así como las que nos hagan favor de remitirnos las Salas Regionales...** Por otra parte se publicarán dos suplementos semestrales en los que podrán verse los textos de las sentencias o de su parte considerativa, que sean de especial importancia, los votos particulares que se emitan, los ensayos jurídicos que se presenten y en general, todo aquello que resulte de interés para nuestros lectores...”.<sup>(100)</sup>

De la transcripción anterior se desprende lo que para algunos Magistrados, en la actualidad, no tiene mucho sentido, la posibilidad de que las Salas Regionales emitan criterios aislados que si bien no obligan a nadie, pueden ser utilizados para resolver determinada situación procedimental o sustancial, sin embargo, el no acatamiento de aquéllos no acarrea ninguna responsabilidad para el juzgador.

A pesar de lo dicho, nosotros consideramos acertada la decisión de publicar los criterios aislados de las Salas Regionales, pues permiten conocer a otros Secretarios de Acuerdos, Magistrados y público en general, los criterios de otros interpretes del Derecho Fiscal y Administrativo, que si bien no constituyen precedentes o jurisprudencia, permiten resolver con mucha mayor precisión una situación concreta que quizá no ha sido planteada en un criterio obligatorio.

---

<sup>(100)</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, junio de 1981, Año III, número 18, p.3.

En otro contexto, esta Época es considerada como una de las más proliferas, pues en un lapso de 9 años se elaboraron 322 jurisprudencias, este proceso se debió, en gran medida, a las facultades de la SS para conocer del recurso de revisión interpuesto por las autoridades fiscales y administrativas en contra de las sentencias definitivas emitidas por las diversas Salas Regionales y a la facilidad de crear jurisprudencia con tres precedentes.

En cuanto a las jurisprudencias por contradicción se crearon solamente 13, las que tenían los números 7,35, 50, 51, 52, 77, 104, 193, 194, 229, 266, 267 y 298; además el Pleno nunca decidió cambiar alguna de sus jurisprudencias al resolver el recurso de queja y fueron 19 las jurisprudencias que se modificaron, suspendieron o se dejaron sin efectos durante esta época por otros motivos.

Finalmente nos permitimos presentar un cuadro <sup>(101)</sup> que nos señala las jurisprudencias que han sido suspendidas, modificadas o dejadas sin efectos correspondientes a la 2ª Época de la revista.

Es importante hacer notar que el acuerdo correspondiente puede o no corresponder a la época de la revista del tribunal, pues como veremos más adelante, las jurisprudencias de otras épocas siguen teniendo aplicación no importando su fecha de creación siempre y cuando se hayan creado en base a una ley cuyo espíritu jurídico siga vigente en la misma disposición normativa o en otra.

---

<sup>(101)</sup> Informe de Labores rendido por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en 2006, el Magistrado Luis MALPICA Y DE LAMADRID, p. 44.

## SEGUNDA ÉPOCA

<b>JURISPRUDENCIA NÚMERO</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>ACUERDO</b>	<b>REVISTA EN LA QUE SE PUBLICÓ EL ACUERDO</b>	<b>PÁGINA</b>
4	Se corrige redacción	S/N	24-DIC-81	740
11	Excepción en la aplicación	G/63/90	29-MAY-90	10
20	Se dejó sin efectos	G/65/89	19-JUL-89	35
31	Excepción en la aplicación	G/63/90	29-MAY-90	10
75	Se dejó sin efectos	G/12/84	55-JUL-84	1177
76	Se modificó	G/97/90	32-AGO-90	51
82	Se dejó sin efectos	G/97/90	32-AGO-90	51
91	Se modificó	G/26/89	15-MAR-89	59
100	Se dejó de aplicar	G/11/88	1-ENE-88	48
152	Se dejó sin efectos	G/26/86	78-JUN-86	1149
154	Se modificó	G/107/90	29-MAY-90	11
215	Se dejó sin efectos	G/28/86	83-NOV-86	383
241	Se modificó	G/57/90	27-MAR-90	65
	Se suspenden los efectos	G/112/91	38-FEB-91	35
	Se modificó	G/117/91	38-FEB-91	14
243	Se suspendió	G/271/92	56-AGO-92	7
252	Se modificó	G/19/88	2-FEB-88	29
	Se ratificó la modificación	G/9/89	13-ENE-89	83
	Se modificó	G/263/91	INF. 1991	426
268	Se dejó sin efectos	G/116/91	46-OCT-91	25
282	Se dejó sin efectos	G/189/91	41-MAY-91	29
284	Se modificó	G/163/89	23-NOV-89	9
297	Se modificó	G/27/89	15-MAR-89	60
	Se dejó sin efectos	G/122/94	74-FEB-94	7

### 2.4.3.- La Tercera Época: su justificación constitucional 1988-1995

Esta época surge debido a las reformas a la Constitución General de la República <sup>(102)</sup> de 1987 al artículo 104 agregándole el inciso 1-B y a las cuales ya hemos hecho mención (*supra*, §2.3) y donde se facultó a los TCC para conocer de un nuevo recurso de revisión en contra de las resoluciones definitivas de las salas del tribunal, perfeccionando el sistema con las reformas y adiciones publicadas el 5 de enero de 1988 a la L.A, CFF y LOTFF, con vigencia a partir del día 15 del mismo mes y año, con las cuales se suprime el recurso de revisión ante la SS y otorgan a los colegiados la facultad revisora, en vía ordinaria y de amparo directo.

En cuanto a la jurisprudencia se dan cambios fundamentales, pues se suprime el recurso de queja que a nuestro parecer otorgaba certeza jurídica a las partes de que las Salas acatarían *per se* o por segunda instancia la jurisprudencia.

Por otro lado vemos con buenos ojos la reforma al artículo 259 del CFF pues con ella se facultó a las Salas Regionales para que participaran en la creación, en primer lugar de precedentes y si existía contravención con otro precedente de SS ésta tenía facultades para conocer de esta contradicción y con ello fijar jurisprudencias a través de la contravención a un precedente de Sala Superior. Este punto tiene relevancia en la actual regulación de la jurisprudencia en la LFPCA pues en ella se hace referencia a la contradicción de una sentencia y un precedente que es enviado al Presidente del Tribunal pero por una omisión legislativa no se hace mención a qué sucede con esa contradicción.

En virtud de lo anterior estamos facultados para afirmar que en esta época se establecen las bases y fundamento legal e histórico para que en la actualidad en la revista del tribunal se sigan publicando los criterios, sentencias o tesis aisladas de las Salas Regionales y que, en ocasiones la misma SS resuelva sobre

---

<sup>(102)</sup> Publicada en el D.O.F., el 10 de agosto de 1987.

las contradicciones existentes entre las mismas, además, cobra relevancia el sistema de unidad científica (*supra*, § 1.3.1.) donde si bien dichos precedentes no tienen fuerza obligatoria, los Magistrados pueden optar por aplicar dicho criterio y alcanzar una sistematización jurisdiccional.

Las jurisprudencias suspendidas o modificadas son las siguientes <sup>(103)</sup>:

<b>JURISPRUDENCIA NÚMERO</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>ACUERDO</b>	<b>REVISTA EN LA QUE SE PUBLICÓ EL ACUERDO</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>PLENO</b>				
A-3	Se modificó	G/119/89	20-AGO-89	9
	Se suspendió	G/6/99	10-MAY-99	7
A-12	Se modificó	G/402/92	58-OCT-92	9
A-14	Se modificó	G/308/92	56-AGO-92	9
	Se corrige texto	G/401/92	58-OCT-92	7
A-15	Aplicación correcta	G/27/99	16-NOV-99	350
A-27	Se suspendió	G/493/95	93-SEP-95	79
A-33	Se dejó sin efectos	G/782/94	83-NOV-94	27
<b>PRIMERA SECCIÓN</b>				
JS-I-7	Se suspendió	G/44/01	12/DIC/01	383

#### **2.4.4.- La Cuarta Época de 1996 a 2000: un intento de sistematización y antesala del Siglo XXI**

De conformidad con el artículo Tercero del Decreto por el que “Se expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras” <sup>(104)</sup> del 7 de diciembre de 1995 se expidió la LOTFF que entró en vigor el 1º de enero de 1996 y mediante el acuerdo G/20/98 del Pleno de la Sala Superior, se acordó iniciar la 4ª Época de la RTFF, la cual tuvo por objeto reunir, compilar y sistematizar la jurisprudencia y los precedentes que emitían los órganos del tribunal, haciendo votos para que el cuerpo de doctrina que en esa Época se emitiera, ilustrara y orientara la recta interpretación de la ley como sus predecesoras.

<sup>(103)</sup> *Supra*, nota a pie (101), p. 44.

<sup>(104)</sup> Publicado en el D.O.F., el día 15 de 1995.

Es menester indicar que tal sistematización, incluía la reestructuración y funcionamiento del tribunal administrativo federal, lo que a partir de la expedición de su ley orgánica, la SS se integra por 11 Magistrados y la actuación en Pleno o en Secciones y se les faculta para fijar la jurisprudencia del Tribunal.

En cuanto a la sistematización es importante señalar que en esta Época se establece una nomenclatura y claves para identificar las tesis de jurisprudencia y los precedentes, la cual, debido a su eficiencia y eficacia prevalece hasta la Quinta Época y es utilizada retroactivamente en las Épocas precedentes.

El sistema es el siguiente:

IV	Indica la época a la cual pertenece
J	Si se trata de jurisprudencia; o
P	Si se trata de precedente
SS	Si la tesis corresponde al Pleno de la Sala Superior;
o	
1aS o 2aS	Cuando el Emisor sea la Primera o Segunda
Sección	
#	Número arábigo progresivo en orden histórico de emisión de la tesis de que se trate

De igual forma nos parece interesante que en esta 4ª Época se retomaran los principios establecidos en el primer número de la 1ª Época de la revista del tribunal al señalar que:

“Esta publicación está destinada a procurar a los particulares y a las autoridades fiscales correspondientes, el conocimiento de las determinaciones del Tribunal, que constituyen su jurisprudencia, para que puedan así aprovecharla en los términos que resulten de la Ley de Justicia Fiscal”. Este laudable propósito, alentado por el legislador primigenio de este tribunal, continúa vigente en la actual Revista, la que desde entonces viene apareciendo con perseverante y oportuna continuidad” <sup>(105)</sup>.

De la cita anterior se coligen dos puntos: el primero de ellos es que el espíritu de la LJF y con ella las escuelas de interpretación en que se inspiró, siguen vigentes; la segunda es que los criterios de interpretación establecidos en

<sup>(105)</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4a Época, Año I, Número 1, Agosto de 1998, p. 8.

las cinco épocas de la revista siguen teniendo aplicación siempre y cuando exista un caso análogo; robustece lo anterior las siguientes jurisprudencias:

La jurisprudencia publicada en la RTFF correspondiente a la Segunda Época, números 1 a 6, de agosto de 1978 a julio de 1979, visible a página 397, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. OBLIGATORIEDAD.-** De acuerdo al texto del artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación es obligatoria para las Salas del Tribunal, pero estas últimas podrán no aceptarlas si existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contrario, ya que esta última es obligatoria para los Tribunales Administrativos de acuerdo con lo previsto en el artículo 193 de la Ley de Amparo.

De igual forma resulta aplicable la jurisprudencia publicada en la RTFF, correspondiente a la 3ª Época, Año I. Enero de 1988, página 30, que a la letra señala:

**JURISPRUDENCIA.- ESTA VIGENTE NO OBSTANTE HABERSE SUSTENTADO EN LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS DEL CÓDIGO FISCAL ANTERIOR.-** La jurisprudencia establecida con base en la interpretación de preceptos del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, sigue vigente cuando las hipótesis reguladas por esos preceptos se encuentran contempladas por sus correlativos del Código Fiscal vigente.

Es así que en la actualidad, y utilizando los criterios anteriores, podemos seguir aplicando las jurisprudencias de épocas anteriores relativas a ordenamientos jurídicos derogados.

Las jurisprudencias suspendidas y modificadas son: <sup>(106)</sup>

#### CUARTA ÉPOCA

JURISPRUDENCIA NÚMERO	CONTENIDO	ACUERDO	REVISTA EN LA QUE SE PUBLICÓ EL ACUERDO	PÁGINA
<b>SEGUNDA SECCIÓN</b>				
IV-J-2aS-4	Se suspendió	G/21/03	34-OCT-03	207
IV-J-2aS-5	Se suspendió	G/23/01	5-MAY-01	213

<sup>(106)</sup> *Supra*, nota a pie (101) p. 44

IV-J-2aS-12	Se suspendió	G/32/01	9-SEP-01	150
IV-J-2aS-13	Se suspendió	G/33/01	9-SEP-01	152

## 2. 4.5.- La Quinta Época en 2001: la jurisprudencia y su nueva integración en el marco del Siglo XXI.

Las reformas a varias disposiciones fiscales <sup>(107)</sup> como el CFF y la LOTFF, que comprendieron materias trascendentales para el tribunal; permiten expresar que, en primer lugar, se modificó el nombre de la ley orgánica y el del tribunal y con ello el nombre de la revista; además de facultar al Pleno de la Sala Superior para determinar las Regiones y el número de Salas; y segundo (en cuanto al tema de esta investigación), se innovó la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de sentencias de Salas Regionales y se cambió el número de votos requeridos para la formación de precedentes.

De conformidad con lo anterior el Pleno de la SS emitió el acuerdo G/7/2001, el cual nos permitimos transcribir por la claridad de su contenido:

**Pleno de la Sala Superior  
Acuerdo G/7/2001  
Inicio de la Quinta época de la Revista  
del Tribunal Federal de Justicia Fiscal  
y Administrativa**

Con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 15 y 16. fracciones IV y XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en virtud de las reformas de diversas disposiciones fiscales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, en las que se incluye el cambio de nombre de este tribunal, la ampliación de las facultades del Pleno para determinar los límites territoriales de las regiones en las que se dividirá el Territorio Nacional y los casos en los que podrá constituirse jurisprudencia del propio tribunal, se acuerda:

**Primero** .- Que a partir de la Revista que edita este órgano Jurisdiccional correspondiente al mes de Enero del año en curso, se inicie la Quinta Época modificando sólo algún elemento de su presentación para significarla.

**Segundo** .- Que las Jurisprudencias y Precedentes que emita el Pleno o las Secciones, inicien su numeración atendiendo a las claves actuales, pero anteponiendo el número V para distinguir que se refieren a la Quinta Época de la Revista citada, sin cambiar la clave del emisor, que actualmente se identifican con las letras SS, para los asuntos que corresponden al Pleno de la Sala Superior, y con laS y 2aS, para los relativos a la Primera y a la Segunda Secciones respectivamente.

<sup>(107)</sup> Publicadas en el D.O.F., El 31 de diciembre de 2000.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día diez de enero de dos mil uno. Firman la Magistrada **Ma. Guadalupe Aguirre Soria**, Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Lic. **Graciela Buenrostro Peña**, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

Ahora bien, hasta diciembre de 2006 se habían emitido 120 jurisprudencias de SS (52 por contradicción), de las cuales 11 correspondían al último año de actividades y para junio del presente año hay 130 jurisprudencias y 916 precedentes de Sala Superior. En cuanto a la Primera y Segunda Sección, emitieron, hasta diciembre de 2006, 11 y 18 jurisprudencias y 316 y 510 precedentes, respectivamente.

Las jurisprudencias que hasta el momento han sido suspendidas son las siguientes: <sup>(108)</sup>

#### QUINTA ÉPOCA

JURISPRUDENCIA NÚMERO	CONTENIDO	ACUERDO	REVISTA EN LA QUE SE PUBLICÓ EL ACUERDO	PÁGINA
V-J-SS-77	Se suspendió	G/48/06	72-DIC-06	99
V-J-SS-80	Se suspendió	G/69/06	73-ENE-07	82
V-J-SS-118	Se suspendió	G/26/07	78-JUN-07	9

Es importante tener en cuenta desde este momento la jurisprudencia V-J-SS-80 de la cual nos referiremos más adelante (*infra*, § 4.2.5) pues nos remite a cambios importantes en la forma de crear jurisprudencia por contradicción, esto es así porque en ésta se establecía la posibilidad de que el tribunal creara su jurisprudencia no importando que la sentencia no hubiese causado ejecutoria, sin embargo, toda vez que dicha jurisprudencia fue suspendida, en el nuevo sistema se requiere que la sentencia dictada por SS haya causado ejecutoria y no haya sido modificada por el PJP para considerarla para crear jurisprudencia.

<sup>(108)</sup> *ibidem*, nota a pie (101).p.

#### **2.4.6.- La Sexta Época: una reestructuración y especialización orgánico-funcional de la justicia administrativa federal**

La reforma constitucional de diciembre de dos mil seis trae aparejada grandes modificaciones para el TFJFA, pues ahora, no sólo se encargará de dirimir las controversias entre los órganos de la Administración Pública federal y los particulares a la luz de actos de los que se controvierta su legalidad, sino que ahora se encargará de sancionar la responsabilidad de los servidores públicos a través de un procedimiento especial que no puede ser igual al actual procedimiento contencioso administrativo federal (*infra*, § 3.5.2).

Ahora bien, el proceso de reestructuración y especialización orgánico-funcional de la justicia administrativa federal ha sido largo y constante. El primer paso se dio con la nueva ley orgánica publicada el seis de diciembre de dos mil siete, con la cual se crea la Junta de Gobierno y Administración, poco después, en el mes de marzo de dos mil ocho, inicia lo que para muchos Magistrados y gente del foro era necesario dentro de un tribunal que conoce un sin número de normatividad aplicable a la acción de la Administración pública federal y que es la especialización por materias de las Salas.

Ello inicia con el acuerdo G/17/2008 por la que se crea una sala especializada en materia de propiedad intelectual con competencia en todo el territorio nacional (ANEXO-CINCO).

El siguiente paso en esta reestructuración y especialización administrativa y jurisdiccional del tribunal consiste en la creación de una Sexta Época de su Revista, pues resulta evidente que los criterios de interpretación de este órgano jurisdiccional adquirirán mayor envergadura con las reformas legales y reglamentarias que continúan con este proceso evolutivo.

Es así que la Sexta Época de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nació en enero de dos mil ocho con la finalidad de reflejar los cambios tan trascendentes dentro del Tribunal a estudio y ello se dio a través del acuerdo G/24/2008, que establece lo siguiente:

“Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Pleno de la Sala Superior.

**ACUERDO G/24/2008**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18, fracciones VIII y XI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y  
CONSIDERANDO

Primero. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de dos mil siete, se expidió la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que entró en vigor el día siguiente.

Segundo. El nuevo ordenamiento modifica la estructura y competencia del Tribunal, lo que sin duda repercutirá en la función jurisdiccional de los órganos que lo integran.

Tercero. La publicación en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la jurisprudencia, precedentes y tesis aisladas ha comprendido épocas, cuyo inicio ha sido determinado por modificaciones legislativas que han trascendido a la organización y competencia de este órgano jurisdiccional.

Cuarto. De conformidad con lo establecido en las fracciones VIII y IX del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde al Pleno resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos; además de establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista.

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expide el siguiente:

**ACUERDO**

Primero. **La Sexta Época de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se iniciará con la publicación de las jurisprudencias, precedentes y criterios Aislados del Pleno, Secciones y Salas Regionales del Tribunal, así como las resoluciones y votos particulares de los Magistrados que los conforman, cuando se trate de las así acordadas expresamente por los citados órganos jurisdiccionales, emitidas a partir del primero de enero de dos mil ocho; en consecuencia, la primera Revista de la Sexta Época será la correspondiente a dicho mes**

(...)

Tercero.- Las tesis que hayan sido aprobadas en fecha anterior al inicio de la sexta época y que a la fecha de este acuerdo se encuentren pendientes de publicar en la Revista de este Órgano Jurisdiccional, deberán publicarse en apartado especial de la propia revista, indicando que corresponden a la quinta época, y conservando la clave que le corresponda conforme a las reglas vigentes al momento de haber sido aprobada. Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día doce de marzo de dos mil ocho.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.”

Esta época continúa y perfecciona el sistema de clasificación concebido en el primer número de la cuarta época de la Revista del Tribunal y, que se ejemplifica de la manera siguiente:

VI	Indica la época a la cual pertenece
J	Si se trata de jurisprudencia
P	Si se trata de precedente
TA	Tesis Aislada
SS	Si la tesis corresponde al Pleno de la Sala Superior;
RyVP	Sentencia y voto particular sin tesis
1aS o 2aS	Cuando el Emisor sea la Primera o Segunda
Sección	
TASR	Tesis Aislada de Sala Regional (con el número de Clasificación de la Sala Regional emisor
#	Número arábigo progresivo en orden histórico de emisión de la tesis de que se trate

Una cuestión que nos parece interesante es la clasificación de las tesis aisladas de las Salas Regionales que no se ve modificada con la finalidad de que las tesis correspondientes a otras épocas sigan identificándose sin confusiones, el sistema es el siguiente:

CLAVE	SALA
SR-I	1ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-II	2ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-III	3ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-IV	4ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-V	5ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-VI	6ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-VII	Noroeste II (Cd Obregón, Sonora)
SR-VIII	1ª Norte Centro II (Torreón, Coahuila)
SR-IX	1ª Noreste (Monterrey, Nuevo León)
SR-X	1ª Occidente (Guadalajara, Jalisco)
SR-XI	Centro III (Celaya, Guanajuato)
SR-XII-I	1ª Hidalgo-México (Tlalnepantla, México)
SR-XII-II	2ª Hidalgo-México (Tlalnepantla, México)
SR-XIII	1ª Oriente (Puebla, Puebla)
SR-XV	Sureste (Oaxaca, Oaxaca)
SR-XVI	Peninsular ( Mérida, Yucatán)
SR-XVII	Pacífico (Acapulco, Guerrero)
SR-XVIII	7ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-XIX	8ª Metropolitana (México, Distrito Federal)

SR-XX	9ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-XXI	10ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-XXII	11ª Metropolitana (México, Distrito Federal)
SR-XXIII	Centro II (Querétaro, Querétaro)
SR-XXIV	2ª Noreste (Monterrey, Nuevo León)
SR-XXV	Noroeste I (Tijuana)
SR-XXVI	2ª Oriente (Puebla, Puebla)
SR-XXVII	1ª Golfo (Jalapa, Veracruz)
SR-XXVIII	2ª Occidente (Guadalajara, Jalisco)
SR-XXIX	Centro I (Aguascalientes, Aguascalientes)
SR-XXX	Norte-Centro I (Chihuahua, Chihuahua)
SR-XXXI	Noroeste III (Culiacán, Sinaloa)
SR-XXXII	2ª Norte Centro (Torreón, Coahuila)
SR-XXXIII	3ª Hidalgo México (Tlalnepantla, México)
SR-XXXIV	Golfo-Norte (Ciudad Victoria, Tamaulipas)
SR-XXXV	Chiapas-Tabasco (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas)
SR-XXXVI	Caribe (Cancún, Quintana Roo)
SR-XXXVII	3ª Norte-Centro II (Torreón, Coahuila)
SR-XXXVIII	3ª Occidente (Guadalajara, Jalisco)
SR-XXXIX	3ª Oriente (Puebla, Puebla)
SR-XL	2ª Golfo (Jalapa, Veracruz)
SR-XLI	Pacífico-Centro (Morelia-Michoacán)
SR-EPI	Especializada en Materia de Propiedad Intelectual (todo el territorio nacional, con sede en el Distrito Federal)

La clasificación anterior, como lo hemos dicho, viene a perfeccionar los criterios establecidos en la Cuarta Época de la Revista y permiten clasificar de manera precisa los votos particulares y tesis aisladas que anteriormente eran clasificados como simples tesis aisladas.

Por todo lo anterior es más que evidente que esta nueva Época contará con una vida fructífera que permitirá difundir los criterios de interpretación aplicables en las controversias sujetas a la jurisdicción del órgano jurisdiccional en estudio y aunado a su inminente reestructuración.

Los siguientes pasos a seguir ya están determinados con la creación de Salas especializadas en: Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se regirán por un procedimiento especial establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la expedición de un nuevo

Reglamento Interior del Tribunal y la probable especialización por materias de las Salas Regionales.

#### 2.4.7.- Las Épocas de la jurisprudencia y su evolución institucional

Como ya hemos visto los procesos de creación de la jurisprudencia del tribunal han ido evolucionando desde la entrada en vigor de la LJF de 1936 hasta la actual LFPCA, <sup>(109)</sup> por lo que sus épocas pueden ser clasificadas desde dos puntos de vista a saber, en primer lugar, atendiendo a las épocas de la propia revista del tribunal y a las que ya hemos hecho referencia o atendiendo a las modificaciones que han tenido los ordenamientos que la regulan.

De esta forma el magistrado LUCERO-ESPINOSA <sup>(110)</sup> opta por el segundo método de clasificación y nos señala que la jurisprudencia del tribunal, ha tenido 8 épocas, las cuales son las siguientes: <sup>(111)</sup>

ÉPOCA	PERIODO	ORDENAMIENTO REGULADOR	CARACTERÍSTICAS DE LA JURISPRUDENCIA
<b>PRIMERA</b>	01/01/1937 al 31/12/1938	Ley de Justicia Fiscal Artículos 5, 11 y 13 fracción VI	La jurisprudencia era fijada por el Pleno al resolver <b>contradicción de sentencias</b> de las salas denunciada por alguno de los magistrados o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al resolver los recursos de <b>queja</b> por violación a la jurisprudencia del Pleno. Sólo el Pleno podía modificarla pero las Salas podían dejar de aplicarla si señalaban los motivos para ello. Las Salas podían establecer tesis de jurisprudencia pero contra las mismas no procedía el recurso de queja. Quórum de 15 magistrados y resolución por mayoría de 2/3 partes, si no se lograba la votación mínima en dos sesiones, el Presidente del Tribunal designaba a otro ponente.
<b>SEGUNDA</b>	01/01/1939 al 31/07/1967	Código Fiscal de la Federación de 1938 Artículo 156	Se sustituye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la Procuraduría Fiscal y para denunciar la contradicción de resolución por reforma publicada el 30 de diciembre de 1949 y se les otorga el mismo derecho a los particulares por reforma de 31 de

<sup>(109)</sup> Publicada en el D.O.F., el 1° de diciembre de 2005.

<sup>(110)</sup> LUCERO-ESPINOSA..., *op. cit.*, nota a pie (14), p.p. 286-291

<sup>(111)</sup> Para verificar el contenido y articulado del presente cuadro nos permitimos agregar como anexo el texto literal de las disposiciones normativas en comento, para que de esta manera sea el propio lector quien verifique la autenticidad de nuestro dicho a la luz de la disposición normativa aplicable en cada periodo.

<sup>(112)</sup> El término resolución comprendía a las sentencias definitivas, interlocutorias y resoluciones de los magistrados semaneros, siempre y cuando hubieren causado estado, por otro lado, con la

			diciembre de 1951, <sup>(112)</sup> se establece un término de 10 días para interponer la queja, 3 para exponer lo que a la contraria convenga.
<b>TERCERA</b>	01/04/1967 31/07/1978	al	Código Fiscal de la Federación de 1966 y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966 Artículos 231-233
			El órgano encargado de crear la jurisprudencia era el Pleno al resolver la contradicción de resoluciones dictadas por las salas, propuestas por los magistrados, las autoridades o <b>cualquier particular</b> ; al resolver una queja interpuesta en contra de una sentencia de sala violatoria de jurisprudencia, si eran fundados los agravios la Sala superior revocaba la resolución, a menos que considerara que debía subsistir por otros motivos legales, o porque resolviera modificar su jurisprudencia. Las Salas podían dejar de aplicar la jurisprudencia con sólo señalar los criterios que tenían para ello. El Pleno unificó criterios de Salas, sin que precediera contradicción alguna o mediara queja fijando tesis jurisprudenciales. <sup>(113)</sup>
<b>CUARTA</b>	01/08/1978 31/03/1983	al	Código Fiscal de la Federación de 1966 con reformas al 2 de febrero y 1° de agosto de 1978 y Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 2 de febrero de 1978
			Inicia la desconcentración del tribunal y se sustituye al Pleno por la Sala Superior, quien fija la jurisprudencia por: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contradicciones entre resoluciones de salas regionales; por denuncia de los magistrados, autoridades o cualquier particular</li> <li>2. Al resolver queja interpuesta en contra de una sentencia de Sala regional que viole la jurisprudencia; y</li> <li>3. <b>Se introduce la jurisprudencia por reiteración de tres sentencias al resolver los recurso de revisión (1° de agosto de 1978)</b></li> </ol> El Magistrado ponente proponía a la Sala Superior la tesis, la síntesis y el rubro correspondiente, para después ordenar su publicación en la Revista. <sup>(114)</sup> La denuncia se hacía por los magistrados, las autoridades o cualquier particular. Era necesario el voto de 6 magistrados de los 9 que eran. Las Salas ya no pueden apartarse de la jurisprudencia.

facultad otorgada a los particulares para denunciar la contradicción de jurisprudencia se fortaleció esta institución pues, son los contribuyentes, principalmente, los interesados en que el Tribunal fije de un modo preciso, obligatorio y permanente la manera en que deben entenderse y aplicarse las disposiciones fiscales y administrativas. Es importante recalcar que no se necesitaba ser parte en el juicio en que fueron dictadas las resoluciones para denunciar una contradicción o que siéndolo deba recurrirlas; sin embargo, dicho derecho no era suficiente para considerar al Pleno como un órgano consultor de los contribuyentes para la resolución de sus problemas.

<sup>(113)</sup> Es así que se abrió la oportunidad para que el personal del Tribunal encargado de la recopilación y publicación de las tesis, quienes eran las personas que conocían las contradicciones las denunciaran, perfeccionando con ello la jurisprudencia. En otro orden de ideas, por lo que se refiere a la unificación de criterios resulta aplicable la tesis I-J-136, con número de registro 31,637, correspondiente a la primera época de la RTFF, Año X. No. 109-120. Enero-Diciembre de 1946 que señala lo siguiente: ***“JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN- CASOS EN QUE SE ESTABLECE.- Atentos los términos de la fracción IV del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación, no está constituida exclusivamente por las resoluciones que dicte el Pleno para conocer la contradicción de sentencias pronunciadas por las Salas, sino también por las tesis que sustenta al fallar las quejas promovidas por las partes, y, en general, con todas aquellas resoluciones que en su carácter de Órgano Supremo del Tribunal dicte para unificar el criterio de las Salas.”***

<b>QUINTA</b>	01/04/1983 14/01/1988	al	Código Fiscal de la Federación de 31 de diciembre de 1981 Artículos 259-261	El artículo 260 establecía los supuestos para fijar jurisprudencia, entre ellos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contradicción de sentencias aprobadas por 6 magistrados de Sala Superior</li> <li>2. Por resolución de queja que modifique la sentencia de la Sala regional</li> <li>3. Por reiteración de <b>3 sentencias</b> aprobadas por 6 magistrados</li> </ol>
<b>SEXTA</b>	15/01/1988 /12/1995	al 31	CFF, LOTFF y LA con reformas al 5 de enero de 1988	El pleno fija la jurisprudencia por: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contradicción de sentencias</li> <li>2. <b>Al resolver cuál es la tesis en aquellos casos en que una sala regional sostenga un criterio distinto a un precedente</b></li> <li>3. Las tesis que se sostengan al resolver en juicios atraídos (Jurisprudencia atrayente)</li> <li>4. Por solicitud de modificación</li> </ol> <b>SE DEROGO EL RECURSO DE QUEJA</b> en contra de las violaciones a la jurisprudencia. Los TCC se vuelven los competentes para conocer del recurso de revisión <b>Se fijan los lineamientos para establecer precedentes por SALAS REGIONALES</b>
<b>SÉPTIMA</b>	01/01/1996 31/12/2000	al	Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, al Código Fiscal de la Federación y la LOTFJFA	Sistema mixto donde se fijaba jurisprudencia con tres precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario; en las resoluciones de contradicción de sentencias aprobadas por el Pleno, por lo menos por 8 Magistrados. Surgen las Secciones de Sala Superior y se les Faculta para crear jurisprudencia por reiteración de 5 precedentes <b>Se deroga la parte relativa a los precedentes de las Salas Regionales</b>
<b>OCTAVA</b>	01/01/01		Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2001, LFPCA publicada el 27 de diciembre de 2005	Cambio del nombre del Tribunal La jurisprudencia se crea por: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reiteración del Pleno de Sala Superior de 3 precedentes</li> <li>2. Reiteración de 5 precedentes de las Secciones de Sala Superior</li> <li>3. Contradicción de tesis de las Secciones o por las Salas regionales, aprobada por lo menos por 7 magistrados de Sala Superior.</li> </ol>

Analizando el método establecido por el Magistrado de la Tercera Sala Regional Metropolitana, LUCERO-ESPINOSA, nos atrevemos a plantear el nacimiento de una nueva época de la jurisprudencia del TFJFA atendiendo a las reformas constitucionales al artículo 73-XXIX H), <sup>(114)</sup> (*infra*, § 3.5.) y a la nueva Ley Orgánica del Tribunal de lo contencioso administrativo federal.

Hasta aquí hemos hecho referencia al marco histórico legislativo que ha regulado la jurisprudencia en la jurisdicción administrativa federal, a la

<sup>(114)</sup> De esta forma se evitó un problema muy común hasta entonces consistente en que la síntesis y la tesis no traducían fielmente el pensamiento o el criterio que se sustentaba en la sentencia. Dicho sistema se hizo extensivo a los precedentes y que fue recomendado a las Salas Regionales.

<sup>(115)</sup> Publicadas en el D. O. F., el 4 de diciembre de 2006.

obligatoriedad de la jurisprudencia del PJF (en especial de los TCC) y los problemas que implicó la derogación del recurso de queja contra la no aplicación de la jurisprudencia y a las épocas de su órgano de difusión desde el punto de vista práctico y doctrinario.

En tales consideraciones y como corolario del presente capítulo, nos permitimos presentar al lector algunas conclusiones preliminares.

## **2.5.- Conclusiones preliminares**

**PRIMERA.-** Las ideas y el espíritu de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en cuanto a la creación de la jurisprudencia se refiere, han encontrado vigencia más allá de la propia ley que los originó, pues son retomadas tanto por los códigos fiscales federales de 1938, 1967 y 1981, como por la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**SEGUNDA.-** La jurisprudencia del tribunal contó durante algunos años de una jerarquía similar a la jurisprudencia de la SCJN, pues era quien tenía la última decisión en aquellos asuntos donde la autoridad interponía recurso de revisión ante el propio tribunal y no ante el poder judicial federal.

**TERCERA.-** La subordinación de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo Federal a la dictada por los Tribunales Colegiados de Circuito, fue un proceso desafortunado donde los doctores y Magistrados de ese entonces atacaron dicha subordinación, pues se le otorgaron facultades a órganos jurisdiccionales sin experiencia en la materia sobre otro que era especialista.

**CUARTA.-** La revista del tribunal es un órgano de difusión que por más de 70 años se ha encargado de difundir los criterios de carácter administrativo y fiscal y si bien dicha revista cuenta con 5 épocas, la forma de crear la jurisprudencia puede dividirse en nueve.

**QUINTA.-** La queja por incumplimiento de la jurisprudencia era un medio idóneo de carácter jurisdiccional (y no simplemente administrativo), para hacer efectiva la interpretación del tribunal por parte de las Salas que la conculcaran, con lo que las partes podían tener la certeza jurídica de que la jurisprudencia sería acatada.

**SEXTA.-** Las Salas regionales contaron durante un período con facultades para intervenir indirectamente con la creación de la jurisprudencia a través de la contradicción de un precedente, con lo que, a nuestra consideración se fomentaba el análisis y difusión del Derecho Jurisprudencial (*supra*, § 2.4.7.) por todos aquellos órganos jurisdiccionales del tribunal que imparten justicia administrativa.

**SÉPTIMA.-** En ese orden de ideas, la denuncia de contradicción de sentencias por cualquier persona fuera o no parte en el juicio, fomentaba la discusión y análisis de la jurisprudencia del tribunal entre el foro administrativo, con lo que especialistas y doctrinarios ajenos a las resoluciones podían enriquecer el panorama jurisprudencial.

**SEGUNDA PARTE**

**MARCO PROSPECTIVO DE LA JURISPRUDENCIA Y LA JURISDICCIÓN  
ADMINISTRATIVA FEDERAL: UN PARADIGMA DE PERFECCIONAMIENTO  
EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DELEGADA**

## CAPÍTULO TERCERO

### EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICO Y DOCTRINAL DE LA JURISPRUDENCIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN EL CARTABÓN DE SU FUNCIÓN, ESTRUCTURA Y COMPETENCIA

#### Sumario

**3.1) Aspectos histórico-constitucionales de la genealogía jurisdiccional administrativa federal y su controvertida naturaleza orgánico-funcional**, 3.1.1) Discusión jurídico-doctrinal y jurisprudencial de la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 3.1.2. La constitucionalidad de la Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: su pretendida ilegitimidad **3.2) La jurisprudencia e impartición de justicia administrativa en el marco de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, 3.2.1) De la jurisprudencia, principios y creación: facultades del Pleno de la Sala Superior; 3.2.2) Las facultades del Presidente del Tribunal en materia de jurisprudencia; 3.2.3) Las facultades de las Secciones del Pleno: continuación, 3.2.4) Las facultades de las Salas Regionales, **3.3) Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: justificación institucional en el fortalecimiento de la impartición de justicia administrativa**, 3.4) **Algunas consideraciones reglamentarias y de carácter interno del tribunal Federal de lo contencioso administrativo**, 3.5) **Implicaciones jurisdiccionales y estructurales de la reforma al artículo 73 XXIX-H constitucional de 4 de diciembre de 2006**, 3.5.1) Una breve semblanza del juicio contencioso administrativo federal, 3.5.2) Alcances de la reforma constitucional: las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, **3.6) La competencia material y sus efectos reales en la actividad del tribunal: un caso de potenciación jurisdiccional**, 3.6.1) Desarrollo histórico-jurídico de la competencia material del tribunal, 3.6.2) La competencia material del tribunal en la actualidad, 3.6.3) Estadísticas jurisprudenciales y fortalecimiento institucional de la jurisdicción contenciosa administrativa federal, **3.7) Conclusiones preliminares.**

#### 3.1.- Aspectos histórico-constitucionales de la genealogía jurisdiccional administrativa federal y su controvertida naturaleza orgánico-funcional

*“¿Llegará a acontecer que el Tribunal Fiscal de la Federación se transforme –totalmente- en un Tribunal contencioso-administrativo? ¿Para el futuro de este Tribunal será conveniente tal transformación? ¿Está ella indicada de acuerdo con nuestra organización constitucional? ¿Será preferible que el aumento de competencia sea paulatino, eligiéndose materias que no obstruyeran o dificulten el funcionamiento de dicho Tribunal en grado tal, que se derrumbara no una gran esperanza, sino una brillante realidad en la impartición de justicia administrativa?  
López Velarde Guillermo*

Hacia el 26 de agosto de 1936 con la promulgación de la LJF, inicia la historia del que fuera el Tribunal Fiscal de la Federación, desde su creación, su naturaleza jurídica y fundamento constitucional estuvieron en entredicho, pues atentaba contra la división de poderes en su visión tripartita y, la existencia de un

órgano jurisdiccional fuera del PJF y con la falsa visión de su encuadramiento dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, dieron pauta para alegar su inexistencia constitucional y por ende, sin ningún sustento en la Constitución General de la República.

Sin embargo, lo anterior no fue problema para que la SCJN reconociera, la existencia de este tipo de tribunales mediante su jurisprudencia y consideró que las resoluciones que dictasen estos órganos jurisdiccionales eran impugnables a través del juicio de amparo, siempre y cuando se agotase el recurso o juicio cuyo conocimiento correspondiera a una autoridad distinta de la judicial.

Empero para CARPIZO <sup>(116)</sup>, esta situación se resumía de la siguiente manera:

“...en sus orígenes, en su nacimiento, el Tribunal Fiscal de la Federación pecó de anticonstitucional porque los tribunales administrativos son una excepción y deben ser creados y establecidos expresamente por la propia ley fundamenta y ésta en 1936 era omisa al respecto. Es decir, no existía base constitucional para tal creación.

En la mencionada exposiciones de motivos se agregó que no existía nada que se opusiera a la creación de tribunales administrativos independientes de la Administración Pública y que las resoluciones del tribunal administrativo estarían sujetas al examen y revisión del poder judicial, pero esta revisión no curaba de ninguna manera la inconstitucionalidad con que nacía dicho Tribunal; y desde luego que la doctrina ha manifestado esa anomalía, ese vicio de inconstitucionalidad...”

Teniendo en consideración esta postura, y al margen de las subsiguientes adiciones y reformas constitucionales (entiéndanse hechas en la General de la República) el primer esbozo constitucional de los tribunales administrativos lo encontramos en la reforma al artículo 104 <sup>(117)</sup> en cuya Exposición de Motivos se imprimió:

“La modificación constitucional que el Ejecutivo a mi cargo propone al H. Congreso de la Unión tiene, en efecto, por finalidad, establecer la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer como tribunal de última instancia de los asuntos en que la Federación esté interesada, otorgándose así la posibilidad de que los órganos del Poder Público puedan

<sup>(116)</sup> *Apud*, ITURBIDE-RIVAS, Arturo, **Elementos de derecho procesal administrativo**, ciudad de México, Porrúa, 2a ed., 2007, p. 43.

<sup>(117)</sup> Publicada en el D.O.F., el 30 de diciembre de 1946.

recurrir ante nuestra autoridad judicial máxima, las decisiones de los tribunales inferiores que les causen agravio...

Al someter a vuestra Soberanía la reforma constitucional enunciada, proponiendo el establecimiento del recurso de súplica contra las sentencias que pronuncien los tribunales de segunda instancia o los tribunales administrativos que gocen de plena autonomía respecto de cualquiera otra autoridad, se considera preciso suprimir el juicio de amparo tratándose de las resoluciones que puedan ser objeto de la súplica, a fin de satisfacer una regla de economía procesal, evitando la duplicidad de vías para lograr el mismo resultado..."

En esta perspectiva, se reconoce constitucionalmente la existencia de estos órganos jurisdiccionales en materia administrativa [*supra*, nota a pie (10)], materializada a través del Segundo Párrafo de la fracción I, del artículo 104 en comento:

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

Poco tiempo después, el 25 de octubre de 1967, con la finalidad de disipar cualquier duda que pudiese existir sobre la constitucionalidad del tribunal en estudio se publicó una nueva reforma al artículo 104, en cuya Exposición de Motivos se leyó lo siguiente:

"Innovación de suma importancia es la de equiparar, para los efectos de la procedencia del amparo directo, las sentencias definitivas de tribunales administrativos con las de los judiciales y del trabajo. Si del mismo modo que los laudos de estos últimos, las sentencias de tribunales administrativos se dictan en procedimientos seguidos en forma de juicio, existe la misma razón para que unos y otras sean reclamables en amparo directo."

Es así que el Segundo Párrafo de la fracción I, del artículo 104 estableció lo siguiente:

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

Según las transcripciones anteriores, es claro que el Congreso de la Unión tenía las facultades suficientes para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y con la condición de que dirimieran controversias de carácter administrativo entre la Administración <sup>(118)</sup> Pública Federal y los particulares. En consecuencia, el mismo Congreso de la Unión, dictaría las normas de su organización, funcionamiento, el procedimiento (donde queda incluida la facultad de crear jurisprudencia) y los recursos ante el órgano superior o ante el poder judicial.

El Magistrado de Sala Superior MALPICA DE LA MADRID, <sup>(119)</sup> resume la importancia de esta reforma de la siguiente manera:

“La reforma de 1967 fue superior a la de 1946, pues la creación de los tribunales administrativos por disposición constitucional, ya no se deja en leyes federales, sino que es una autorización constitucional directa, y se insiste que tales tribunales deben tener plena autonomía para dictar sus resoluciones; además amplía la creación de los tribunales administrativos no sólo a la esfera federal, sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de jurisdicción contenciosa-administrativa, y conserva el sistema mixto de los tribunales administrativos autónomos...”

Finalmente, hacia el año de 1987, una nueva reforma <sup>(120)</sup> marca las características del tribunal en estudio, cambiando el contenido del artículo 104, en cita al 73 XXIX-H y adicionando el artículo 104-I B que permite a las autoridades administrativas acceder al recurso de revisión ante el Poder Judicial de la Federación (*supra*, §§ 2.2.2 y 2.3.2).

En efecto, el artículo 104 I-B establece lo siguiente:

**“Artículo 104.** Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:  
**I-B.** De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los

<sup>(118)</sup> CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Las ciencias administrativas en América Latina*, Caracas, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, 1972, p. 14; quien considera que **administración con inicial mayúscula**, se refiere a la Administración Pública para diferenciarla de la privada.

<sup>(119)</sup> MALPICA..., *op cit.*, nota a pie (63), p. 184

<sup>(120)</sup> Publicada en el D.O.F., el 10 de agosto de 1987.

trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno...”

En ese orden de ideas, resulta evidente que el fundamento y características constitucional de los tribunales administrativos federales, y en especial del TFJFA se encuentra en los artículos 73 XXIX-H y 104 I-B, que justifican ineludiblemente el otorgamiento de la potestad constitucional de ser “intérprete de la norma jurídica administrativa”.

### **3.1.1.- Discusión jurídico-doctrinal y jurisprudencial de la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

Las interrogantes a las que se encuentra sometida la esencia de este tribunal, nos autorizan a plantear lo siguiente: ¿Cuál es la naturaleza jurídica del ahora TFJFA? ¿Pertenece al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo federales? En nuestra consideración, las interrogantes expuestas han sido superadas por la doctrina actual, sin embargo, no queremos dejar de mencionar que el tribunal al que se limita nuestra investigación es un **órgano con rango constitucional y autónomo**, en virtud de no estar adscrito a la esfera del Poder Judicial de la Federación, aunque realice la función jurisdiccional, ni al Poder Ejecutivo Federal, aunque dirima las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares.

Ante tales reflexiones la pregunta es en consecuencia: ¿Qué entendemos por órgano constitucional autónomo?, la respuesta es simple, el Dr., ACOSTA-ROMERO <sup>(121)</sup> se refirió al tema con gran precisión y señaló que los órganos autónomos son: “... instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales; que éstos no pueden imponerles determinadas conductas...” Entre las características de estos órganos y en sentido lato según la doctrina, legislación y jurisprudencia, encontramos las siguientes:

---

<sup>(121)</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, ciudad de México, Parte General, Porrúa, 3a ed., 2001, p. 278.

1. Personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios;
2. Fueron creados para la prestación de un servicio y el desempeño de actividades especializadas que le corresponden al Estado y que son de interés público;
3. Forman parte del Estado mexicano;
4. No están adscritos orgánicamente a alguno de los tres poderes federales y dictan sus resoluciones con plena independencia;
5. Son órganos con rango constitucional porque su fundamento primigenio en cuanto a su creación y estructura es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el único facultado para crearlos es el Constituyente Permanente.
6. Son autónomos administrativa y funcionalmente, pues se otorgan a sí mismos, por la decisión de sus integrantes, sus propias normas de conducta interna, pero en concordancia con el sistema jurídico.
7. Tienen relaciones de coordinación con en el ejecutivo, legislativo y judicial

En ese orden de ideas, resulta necesario atender a las características de los órganos constitucionales autónomos y analizar si el tribunal a estudio cumple con las mismas:

**Personalidad jurídica, patrimonio, régimen jurídico propio y emisión de sus propias normas de conducta interna**

Recordemos que una persona, en sentido jurídico, es un centro de imputaciones normativas, es decir, una persona física o jurídico colectiva es capaz de tener derechos y obligaciones por sí misma. El tribunal a estudio es un órgano constitucional autónomo, creado por el constituyente permanente, capaz de adquirir derechos y obligaciones por sí mismo, representado por su Presidente (artículo 30 de la LOTFJFA) y que tiene por finalidad dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para

imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley.

La universalidad de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de apreciarse económicamente y que conforman su patrimonio, son ejercidos directamente por el Tribunal, sin la mediación de ningún otro órgano del Estado Mexicano; la Sala Superior, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es la encargada de aprobar el presupuesto anual del tribunal, que es enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 1° de la LOTFJFA).

En cuanto al régimen jurídico propio del tribunal encontramos como principales normas, su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007 y su Reglamento Interior, en vigor desde el primero de enero de 2004, así como el Reglamento para el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es importante recalcar que los reglamentos del Tribunal son creado bajo propuesta de la JGyA y aprobados por la SS.

Ello es así pues, desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se le delegó esa facultad reglamentaría al propio tribunal en los siguientes términos:

*“...para terminar quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues que ella misma prevé que **será el pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del tribunal...**”*

*(el énfasis es nuestro)*

En ese contexto es importante recalcar que el Pleno del Tribunal, de conformidad con el artículo 18, fracciones II y III de la Ley Orgánica en comento, está facultada para aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción; además, está facultado para expedir el Estatuto de Carrera del Tribunal. De igual forma la Junta de Gobierno y Administración está facultada para expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal.

En virtud de lo anterior consideramos que el Tribunal es, por sí mismo, un centro de imputaciones normativas capaz de crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones con otras personas físicas o jurídico colectivas, públicas o privadas, y con ello afectar su universalidad de bienes, derechos y obligaciones, susceptibles de apreciarse económicamente, con un régimen jurídico propio y facultado para crear sus propias normas internas, sin la anuencia de ninguno de los poderes federales, pero siempre de acuerdo al orden jurídico mexicano.

### **Esencialidad**

El TFJFA, es un órgano constitucional autónomo encargado de prestar una actividad especializada que le corresponde al Estado y que es de interés público, como es la aplicación de justicia pronta y expedita en materia administrativa y fiscal; y resuelve con profesionalismo, imparcialidad, objetividad e independencia las controversias surgidas entre los órganos de la administración pública federal y los particulares, sin olvidar que por ley está facultado para resolver controversias surgidas por las resoluciones y sanciones dictadas por la Auditoría Superior de la Federación y de cualquier ente público federal, de conformidad por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (*infra*, § 3.6.2).

**Forma parte del Estado mexicano;**

Resulta evidente que el TFJFA es un órgano que forma parte del “Poder Público” del Estado mexicano, reiterando que su fundamento se encuentra en la parte orgánica de la CPEUM (*vid*, nota a pie 131).

**No está adscrito orgánicamente a alguno de los tres poderes federales y dicta sus resoluciones con plena independencia;**

Retomando el contenido del artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal podemos afirmar que el órgano constitucional a estudio es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su ley orgánica establece y por lo tanto no depende ni está adscrito orgánicamente a ninguno de los tres poderes federales

**Tiene relaciones de coordinación con en el ejecutivo, legislativo y judicial**

Las relaciones de coordinación entre el Tribunal y el ejecutivo, legislativo y judicial son bastante claras y se encuentran bien definidas, pero es importante recalcar que no implican una subordinación a alguno de estos.

En ese sentido, el Constituyente permanente, después de reformar la Constitución conforme al procedimiento establecido en el artículo 135 de la misma, decidió agregar al artículo 73 fracción, XXIX el inciso H, con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo y en uso de esas facultades, surgen tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, principales ordenamientos vigentes que nos permiten conocer la actual organización y funcionamiento del Tribunal así como los procedimientos y recursos en contra de las resoluciones que dicta con libertad de jurisdicción.

En otro orden de ideas, el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores (o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión) es el encargado de nombrar a los Magistrados del Tribunal y estos únicamente pueden ser privados de su encargo por el Presidente de la República, en los casos de responsabilidad en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos previstos en el artículo 6° de la LOTFJFA, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior.

Por lo que respecta al uso que hace de los recursos públicos que le son asignados, es interesante señalar que es revisado por la entidad de fiscalización superior de la federación, que de conformidad con el artículo 79 de la CPEUM depende de la Cámara de Diputados pero que tiene autonomía técnica y de gestión.

De igual forma, el Tribunal dicta sus resoluciones con libertad de jurisdicción y autonomía, pero las mismas son sujetas a una instancia posterior ante el PJJ ya sea a través del recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I, inciso B, de la CPEUM, o el juicio de amparo directo o indirecto en términos de los numerales 103 y 107 de la misma constitución y, en su caso, dicho poder confirma, revoca, ampara, desecha o sobresee la instancia jurisdiccional de su competencia, pero sin que ello implique una dependencia del TFJFA al Poder Judicial de la Federación.

En conclusión, es claro que el TFJFA cumple con las características de un Órgano Constitucional Autónomo y definirlo solamente como un “tribunal contencioso-administrativo” no permitiría captar su naturaleza jurídica desde una perspectiva mucho más amplia, clara y analítica de su verdadera esencia jurídica.

Robustece lo anterior la opinión de BRICEÑO SIERRA <sup>(122)</sup> quien resume la naturaleza del TFJFA de la siguiente manera:

“...Queda, entonces, por determinar la adscripción del Tribunal. Desde luego no pertenece al Poder Judicial y no tendría sentido investigar sus relaciones con el Poder Legislativo. Al perder su teórica dependencia del Ejecutivo, ha quedado como órgano autónomo cuyas atribuciones son establecidas en la Ley Orgánica, de modo que cabría concluir que, pese a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación no se divide en tres órganos, y, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, tendrán que sumarse por lo menos otros tres: el llamado Poder Constituido, en cargado de reformar la Constitución (Congreso de la Unión más Legislaturas estatales), Ministerio Público único competente para el ejercicio de la acción penal y, ahora, el Tribunal Fiscal, con personalidad propia, legalmente autónomo y competente para juzgar en materia administrativa...”

De igual forma, **han existido iniciativas de reformas legislativas** <sup>(123)</sup> que proponen el establecimiento expreso en la constitución de los denominados órganos constitucionales autónomos, entre los que se han propuesto los siguientes:

- a) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 apartado B constitucional), creado el 28 de enero de 1992 (como órgano desconcentrado de Gobernación), posteriormente como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal y finalmente el 13 de septiembre de 1999, constituido como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria con la misión constitucional de proteger y defender los derechos humanos no solo de los mexicanos, sino de quien fuere necesario. Además, justificada y reforzada su autonomía, excluida de la sectorización en la Administración Pública Federal, en términos del Catálogo de entidades paraestatales.
- b) El Instituto Federal Electoral (artículo 41 fracción III A de la CPEUM), creado mediante reforma al artículo en mención en 1989 (aunque su

<sup>(122)</sup> *Apud.*, ITURBIDE-RIVAS..., *vid.*, nota a pie (116), pp. 81-82.

<sup>(123)</sup> LESCIEUR-TALAVERA, Jorge Mario (Diputado Federal), **"Nuevas facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos"**, Ponencia presentada en el Foro de análisis a la reforma constitucional en materia de responsabilidad de servidores públicos, Universidad de La Salle, México, D.F., marzo de 2007, de igual forma, este legislador propuso la creación de una Ley de Organismos Constitucionales Autónomos.

carácter ciudadano cuestiona su encuadramiento en el sector público, debido a la naturaleza de las “boletas electorales”, que en términos de interpretación jurídica de la Corte Nacional de Justicia, “no son documentos públicos”).

c) El Banco de México (artículo 28 Párrafo Sexto de la CPEUM), creado el 1° de septiembre de 1925, y autónomo (también no sectorizado al ámbito de la Secretaría de Hacienda federal, y en consecuencia, del llamado sector financiero paraestatal) mediante su ley orgánica de 1994.

**d) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 73 XXIX H)**

e) El Tribunal Agrario (en términos del artículo 27 fracción XIX de la CPEUM)

f) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (123 apartado B constitucional)

g) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (123 apartado A fracción XX de la CPEUM). En esta cuestión, sabemos que su adscripción es directa a los poderes ejecutivos. En esta consideración, juega aquí un papel preponderante el ejercicio de la función jurisdiccional por atribución de estos poderes y con sustento en el artículo 123 de la Constitución General de la República. Por cuestiones estrictamente económico-laborales , el logro de su autonomía estaría muy alejada de su realidad jurídica

h) También se citan a las universidades públicas en el marco de las instituciones de carácter autónomo tanto federales como estatales. éstas cuando menos formalmente, según el artículo 3° fracción VII de la Constitución General de la República, distinguiéndose la Universidad Nacional Autónoma de México, acorde a su ley orgánica de 1929.

Para reforzar lo anterior y en el mismo sentido los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la jurisprudencia P./J. 12/2008 correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Febrero de 2008, página 1871, establecieron lo siguiente:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

Además, se manifestaron respecto de los órganos constitucionales autónomos que éstos no son privativos del Gobierno Federal, pues todas las entidades federativas están igualmente facultadas para crear este tipo de órganos con las características señaladas según lo establezcan en “su régimen interior” (constituciones y leyes), atento a la jurisprudencia P./J. 13/2008 correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Febrero de 2008, página 1870, que señala lo siguiente:

**ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES.** En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos

órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

Por todo lo anterior podemos concluir que los tribunales administrativos de carácter federal o estadual pueden considerarse como órganos constitucionales autónomos que si bien realizan funciones jurisdiccionales, no pertenecen al Poder Judicial federal o estadual y tampoco a la a la esfera de los poderes ejecutivos, sino que son autónomos al momento de resolver las controversias puestas bajo su jurisdicción y que guardan relaciones de coordinación con los tres poderes clásicos del Estado mexicano.

### **1.1.2. La constitucionalidad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: su pretendida ilegitimidad**

En el marco de lo expuesto, estamos frente uno de los puntos álgidos de la presente investigación, por lo que nos avocaremos específicamente al análisis de la naturaleza constitucional de la jurisprudencia emitida por el tribunal federal que nos ocupa (sin que ello omita a la de las entidades federativas de nuestro federalismo), para desvirtuar el contenido de varios razonamientos lógico-jurídicos que consideran:

1. Que la jurisprudencia del TFJFA es inconstitucional;
2. Que sólo es jurisprudencia la dictada por el PJJ;
3. Que no puede llamarse jurisprudencia a una interpretación que no es dictada por la autoridad jurisdiccional de última instancia; y
4. Que al ser inconstitucional no existe obligación alguna de acatarla

En primer lugar nos referimos a los razonamientos de CANTERO-COLÍN<sup>(124)</sup>, quien consideró que el entonces artículo 261 del Código Fiscal de la Federación (hoy 75 de la LFPCA), resulta inconstitucional porque la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional no es obligatoria para los gobernados por no contar con base constitucional, en el entendido de lo siguiente:

“... se encuentra en contradicción con el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de una manera específica y directa en contra del contenido del artículo 94 del Ordenamiento Constitucional citado... **(pues)** el único órgano facultado constitucionalmente para sentar jurisprudencia es el Poder Judicial de la Federación, misma que se constituye para la extensión a la interpretación de la totalidad de los textos legales en todo orden: es decir, de todos y cada uno de las normas legales que constituyen nuestro derecho positivo vigente. Asimismo la jurisprudencia sentada por este Órgano Judicial determina el alcance jurídico y la amplitud de las legislaciones de los estados que componen la Federación del Estado Mexicano lo que resulta carente de obligatoriedad jurídica la jurisprudencia que han venido sentado la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, por constituir esta en realidad la denotación de criterios o precedentes sustentados por el propio órgano Colegiado Fiscal Federal. En merito de lo anterior y de que nuestra Constitución Política no prevé ni mucho menos determina en forma expresa, la facultad para que los Tribunales de naturaleza administrativa y de manera específica el Tribunal Fiscal de la Federación constituyan jurisprudencia, ya que esta facultad, según se ha visto corresponde exclusivamente al Poder Judicial de la Federación, resulta claro entonces, que el contenido del artículo 261 del Código Fiscal vigente en cuanto a la constitución y modificación de la jurisprudencia así como de las resoluciones que contravengan dicha Jurisprudencia adolece de Inconstitucionalidad por no encontrarse acorde con las disposiciones de nuestra Carta Magna; en otras palabras no cuenta con sustento Constitucional para llevar a cabo dicha facultad y aún más por existir debidamente ya el Órgano Judicial, al cual le compete en forma exclusiva la facultad de sentar jurisprudencia...” (El entre paréntesis en cursiva es nuestro)

Por ello, es que en el mismo orden de ideas GALVÁN-PARAMO<sup>(125)</sup> argumenta 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 de la Federación. Pues dichos ordenamientos en ningún precepto la

<sup>(124)</sup> CANTERO-COLÍN, José Manuel, *Inconstitucionalidad del artículo 261 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a la regulación que hace respecto a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Fiscal de la Federación*, ciudad de México, 1989, Tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>(125)</sup> GALVÁN PARAMO, Gerardo, *La inconstitucionalidad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, ciudad de México, Tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Lasallista Benavente, 2006, pp. 135-136.

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... "

En efecto, ese matiz tan marcado respecto del artículo 94 Párrafo Octavo, no posibilita (en razón del autor) la estimación de que el espíritu del mismo sea la jurisprudencia de los organismos que realicen funciones jurisdiccionales para que las leyes ordinarias reglamentasen su obligatoriedad, esto es, solo se refiere a la que creen los Tribunales del PJF a través de la LA y de la LOPJF, y en estas condiciones señala entre sus conclusiones lo siguiente:

"Por lo tanto estimo que en la actualidad toda esa jurisprudencia que se ha elaborado por dicho organismo de carácter de obligatoriedad (sic), carece de todo fundamento y en consecuencia no es verdaderamente obligatoria, pudiendo impugnarse dado el caso de que produzca un agravio" <sup>(126)</sup>

El listado de opositores es extenso, se agregan a esta corriente a manera ejemplificativa a RIO-DÁVALOS y TREVIÑO-GARZA, quienes se manifiestan en lo particular y en su orden, pero sin que ello obste para plantear en torno a estos dos autores una postura personal al respecto.

Por lo que hace a:

1.- RIO-DÁVALOS <sup>(127)</sup> nos habla de una especie de "monopolio" del PJF para elaborar jurisprudencia al tenor de las siguientes consideraciones:

"... conforme a la Constitución Ley Suprema de nuestro país, como ya se señaló solo puede ser elaborada por la SCJN ya sea funcionando en pleno o por Salas, y por los TCC, no autorizando a ningún otro órgano jurisdiccional para su creación, apoyada asimismo por la Ley de Amparo que reglamenta más extensamente todo lo relativo a la elaboración y creación de la Jurisprudencia... Se ha dado el caso que otros órganos no previstos o mencionados en la Constitución han elaborado una falsa jurisprudencia, atreviéndome a llamarla así por no reunir los requisitos establecidos por la Constitución, ni por su ley reglamentaria, Ley de Amparo, refiriéndome en este caso concreto al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que las leyes antes

<sup>(126)</sup> *Íbidem*, p. 146.

<sup>(127)</sup> RIO-DAVALOS, María del Carmen, *La irregular jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Guadalajara, tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Autónoma de Guadalajara, 1988, p. 45.

mencionadas en ningún momento le dan potestad de establecer jurisprudencia, y al no existir la debida reglamentación para la creación de la jurisprudencia de dicho tribunal, éste lo elabora a su real voluntad sin más principios o fundamentos que los dados por él mismo....”

2.- Tocante a TREVIÑO-GARZA <sup>(128)</sup> y desde el punto de vista semántico y doctrinal en lo concerniente señala que la jurisprudencia es sólo tal cuando proviene de un órgano de última instancia y agrega:

“...esta falta de definitividad de los criterios que emiten los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, hace que sus resoluciones deban ser consideradas como criterios de interpretación y no como jurisprudencia, (...) el criterio de la creación de esta última, sólo está permitido al Tribunal de última instancia...”

Haciendo una interpretación estricta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la LA y de la LOPFJ, podría aseverarse erróneamente que sólo es jurisprudencia la dictada por el PJF a través de los TCC, el Tribunal Electoral de la Federación y en última instancia por la SCJN, y que la emitida por otros tribunales no pertenecientes a dicho poder no puede considerarse como jurisprudencia y por lo tanto, no vinculante ni obligatoria para las partes sujetas a su jurisdicción.

Con todo lo anterior invitamos a realizar un ejercicio práctico.

¿Consideraría prudente se ataque a la constitucionalidad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa? ¿Cuáles serían los razonamientos lógico jurídicos que estimaría pertinentes para estar en aptitud de afirmar y arremeter en la vía jurisdiccional que corresponda, la inconstitucionalidad de una jurisprudencia que no es emitida por el Poder Judicial de la Federación y por lo tanto carente de obligatoriedad?

A nuestro parecer todas aquellas argumentaciones tendientes a tildar de inconstitucionalidad la jurisprudencia del tribunal en estudio resultarían efímeras y poco fructíferas, pues además de un sustento legal, tiene fundamentos

---

<sup>(128)</sup> TREVIÑO-GARZA, Adolfo, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, ciudad de México, Porrúa, 1997, p. 230.

constitucionales a través de los artículos 14 último párrafo, 73 XXIX-H, 133 y concibiendo una interpretación sistemática (**supra 1.6.2**) también podemos señalar que el artículo 94, Párrafo Octavo de la Constitución General de la República es fundamento constitucional para conocer los alcances de esta jurisprudencia especializada.

En esos términos, el artículo 14 último párrafo es de vital importancia, pues las sentencias deben ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los Principios Generales del Derecho (**supra, § 1.4.1.**). Recordemos que la denominación de *juicios del orden civil*, indicada en este artículo, es una denominación genérica para todos aquellos juicios que no son de naturaleza penal, por lo que si un juzgador especializado y facultado para aplicar y con ello interpretar el Derecho, crea criterios jurídicos que por ley son obligatorios para resolver otros asuntos similares, está aplicando, en primer lugar, principios constitucionales que lo facultan para ello y además, está utilizando metodología jurídica (**supra § 1.2.**) que es necesaria y vital para resolver una controversia jurisdiccional cuando la norma jurídica es imperfecta o requiere de interpretación.

De igual forma debemos recordar que de conformidad con el artículo 18 del CCF, el juzgador se encuentra obligado a resolver las controversias que le sean planteadas aún cuando la ley no prevea el supuesto normativo, y para ello, está facultado a interpretar e integrar la ley a través de tesis, criterios aislados, precedentes y jurisprudencias.

Pero reubicándonos en la constitucionalidad del órgano jurisdiccional administrativo de competencia federal, debemos recordar que el primer esbozo constitucional lo encontramos con la reforma de 1946 y perfeccionada con la diversa de 1967 al artículo 104 <sup>(129)</sup>.

---

<sup>(129)</sup> Publicada en el DOF, el 30 de diciembre de 1946.

Como hemos visto la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, fue adicionada el 10 de agosto de 1987, por lo que es claro que tuvo que pasar por un procedimiento especializado en donde, de conformidad con el artículo 135 de la misma Constitución, participaron tanto el Congreso de la Unión con votación de dos terceras partes de los individuos presentes y las legislaturas estatales que votaron obviamente en mayoría a favor de darle un fundamento constitucional diverso a los tribunales contencioso administrativos, que si bien no forman parte del Poder Judicial de la Federación, si tienen atribuida la función jurisdiccional propia, por lo que queda inmersa en los principios del artículo 17 <sup>(130)</sup> del texto

---

<sup>(130)</sup> El segundo párrafo del artículo 17 constitucional nos habla de los principios de impartición de justicia expedita y eficaz, también conocido como “derecho al acceso efectivo a la justicia”, en ese orden de ideas la jurisprudencia : P./J. 113/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV septiembre de 2001, Novena Época, nos aclara las características y limitaciones de los principios establecidos en el artículo 17 constitucional al tenor de lo siguiente: **JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.** De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

La idea anterior se ve perfeccionada con la tesis aislada 1a. LXX/2005, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, página 438, emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguiente: **JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA.** El mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa e imparcial. Por lo que respecta a los actos

constitucional, independientemente de si cumplen o no eficazmente con la administración de justicia administrativa.

Es aquí donde la jerarquía normativa cobra relevancia, pues de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Constitución, **las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella** y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, **serán la Ley Suprema de toda la Unión y los jueces deben arreglarse a dicha Constitución, leyes y tratados.**

Luego entonces, si el Congreso de la Unión ha ejercido la facultad para expedir las leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativos, es obvio que tanto la LFPCA como la LOTFJFA, forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión y por lo tanto debe ser acatadas en todo momento y no se puede fomentar el incumplimiento de la jurisprudencia del TFJFA por el sólo hecho de no estar prevista expresamente en la Constitución.

Ello es así porque la Constitución faculta al Congreso de la Unión para fijar tanto la organización, funcionamiento, procedimientos y recursos, de los tribunales contencioso administrativos, así como para establecer su facultad de interpretación del ordenamiento jurídico mediante las institución de la jurisprudencia inmersa también en procesos de creación, modificación, suspensión, obligatoriedad y todo lo que considere pertinente el Congreso de la Unión.

---

legislativos, la justicia pronta se garantiza cuando el legislador establece en las leyes plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales, entendiéndose por: a) generales, que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte; b) razonables, que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes, y c) objetivos, que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales. Amparo en revisión 416/2005. Eleazar Loa Loza. 11 de mayo de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jesús Antonio Sepúlveda Castro.

Por otro lado y como ya hemos visto, es imposible aplicar una norma jurídica de manera aislada, pues debe aplicarse e interpretarse armónicamente con las demás disposiciones normativas existentes, lo que conlleva a resolver las cuestiones o controversias que se les presenten.

En conclusión, no hay duda de que la jurisprudencia especializada en materia administrativa, se encuentra subordinada a la del PJF, pero esto no implica que aquella sea inconstitucional, que no sea denominada como *jurisprudencia* por no provenir del PJF; o que no se pueda señalar que no sea una interpretación obligatoria dentro de su rango de acción, aunque si cuidadosa la autoridad jurisdiccional administrativa en estudio de no contradecir la emitida por el PJF y mucho menos que viole los artículos 192 y 193 de la LA.

No obsta para ello que la Constitución no señale expresamente los alcances y facultades de los tribunales administrativos de crear jurisprudencia, ya que a nuestra consideración el Estado mexicano sufre una especie de constitucionalismo equivocado, pues se busca que todas las instituciones del Derecho mexicano, sean de carácter público o privado, tengan un reconocimiento expreso en la Constitución General. Para nosotros lo anterior no es posible, pues ello implicaría que en la Constitución se hiciera referencia a todo el Derecho Positivo mexicano, ¿porqué? Porque existen varias instituciones jurídicas de carácter sustantivo o procedimental que si bien no tienen sustento constitucional, encuentran su fundamento en una “regla subordinada” a ella <sup>(131)</sup>.

---

<sup>(131)</sup> CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *et. al., Introducción al derecho administrativo I*, (dirección científica y pedagógica, coordinación y redacción general) Ciudad de México, Porrúa Hnos S.A., 2ª. ed., 1994, pp. 58 a 60; Así como en *notas inéditas* sobre Derecho Administrativo del profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio. Abundando sobre la definición de las “funciones del poder público”, expresa que se hallan constreñidas exclusivamente a su visión **tri** o **cuatripartita**, y considera que es una interpretación incorrecta (pero clásica) del artículo 39 de la Constitución General de la República, esto es, que dada la diversidad de “**órganos con rango constitucional**” (Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tribunales especializados en materia: agraria, laboral, electoral, procuración de justicia y diversas entidades paraestatales entre otros), deben ubicarse también en la perspectiva ampliada de la noción “Poder Público” en el Estado contemporáneo; **luego entonces, es aquí donde cabe el TFJFA u otros órganos de carácter autónomo y con rango constitucional**. Por ello, su aparente “inconstitucionalidad” aterriza en la institución sustento de nuestra vida

Ratifica la visión de lo jurídico-constitucional que hemos expuesto, la tesis aislada XI.2o.28 A, correspondiente a la Novena Época y publicada en la página 3348 del SJFyG XXVI, de octubre de 2007 cuyo rubro y texto son los siguientes:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. AL NO EXISTIR PROHIBICIÓN ALGUNA PARA CREAR Y PUBLICAR SU PROPIA JURISPRUDENCIA, LAS NORMAS QUE LA REGULAN, COMPRENDIDAS DEL ARTÍCULO 259 AL 263 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).** La creación y la manera de dar publicidad a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional especializado, se regulan en el capítulo XII del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, que comprende del artículo 259 al 263, **(texto íntegramente reproducido por el título V, artículos 75 a 79 de la LFPCA)** así como en los diversos numerales 16, fracción IV, y 20, fracción IV, de su ley orgánica **(ahora artículos 18 fracción IX y 23 fracción VI de la nueva LOTFJA publicada en el DOF el 6 de diciembre de 2007)**, en los cuales se establece que la Sala Superior y sus Secciones cuentan con atribuciones para fijar o suspender su jurisprudencia, así como para ordenar su publicación. Ahora bien, tales disposiciones no transgreden el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la mencionada potestad es consecuencia de lo previsto en el precepto 73, fracción XXIX-H, de la propia Ley Fundamental, el cual señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer normas para la organización y funcionamiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo, con el propósito de cumplir con los principios inherentes a la impartición de justicia, relativos a su prontitud y expeditéz, lo cual significa que al establecer sus propios criterios, aquélla se hará con mayor diligencia y sencillez. Además, no existe disposición constitucional o legal alguna que determine que el Poder Judicial de la Federación es el único facultado para crear jurisprudencia sino que, por el contrario, existen facultades expresas en la propia Constitución Federal -dispositivo 73, fracción XXIX-H-, que permiten su regulación concurrente, y en tal precepto no se establece expresamente prohibición alguna para que algún otro tribunal que no pertenezca al Poder Judicial de la Federación pudiera crear jurisprudencia, que no será de observancia general para todos los órganos de impartición de justicia, sino únicamente para el que la emite y las Salas que le están subordinadas, siempre que no contraríe la del Poder Judicial de la Federación. **(las cursivas entre paréntesis son nuestras)**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 878/2006. Temoc Eugenio Hernández Valensuela. 13 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Sahuer Hernández. Secretario: Gustavo Solórzano Pérez.

---

constitucional: **la manifestación de la voluntad general** a través de la cual, se dictan “actos regla supremos” (que adicionan y reforman la Constitución) y los “actos legislativos” emanados de la “función legislativa de principio”, éstos, como “actos jurídicos” en “cumplimiento de la Constitución y **demás reglas subordinadas** del ordenamiento jurídico”.

Por todo lo anterior, nos encontramos facultados para hacer las siguientes aseveraciones:

**PRIMERA.-** No se viola en ningún momento el artículo 94, Párrafo Octavo constitucional, pues el 73 XXIX-H faculta al legislativo a crear leyes que instituyan tribunales contencioso administrativos en las cuales queda detallada la sustantividad y adjetividad de su organización, funcionamiento, procedimientos, recursos y procesos de interpretación del ordenamiento jurídico administrativo que deviene en la creación de su jurisprudencia.

**SEGUNDA.-** La facultad de crear jurisprudencia no es un ejercicio monopólico del PJF, pues existen en la Constitución Política de la República mexicana, una diversidad de órganos jurisdiccionales entre ellos: los poderes judiciales y los tribunales administrativos federales y estatales<sup>(132)</sup>; facultados para crear jurisprudencia.

En esta aseveración nos parece interesante referirnos sobre el tópico de los poderes judiciales estatales.

En su configuración constitucional de conformidad con los artículos 40, 41, 115, 116 fracciones III y V; así como el 122 inciso C, Bases Cuarta y Quinta, los estados al ser “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” y el propio Distrito Federal <sup>(133)</sup>, junto con el Gobierno Federal, ejercen [bajo la

---

<sup>(132)</sup> Como ejemplos tenemos los siguientes: Artículo 88 de la Constitución Política del Estado de México, 139 a 142 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México); 9, 42, fracción VII y 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 57 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 23 fracción VI, último párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 100 fracción XII, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 63 bis, fracción IX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 40 en razón del 41, 116 fracciones III y V; así como el 122 inciso C, Bases Cuarta y Quinta, y desde luego insistir en el 73-XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>(133)</sup> MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *La entidad federativa: Distrito Federal*, ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, Depto. de Derecho, Rev. Alegatos, No., 21, mayo-agosto, 1992, *in totum*, en el marco de su doble status jurídico-constitucional: **primero** considerada como una entidad “federativa de excepción” según el artículo 43 (lo cual aún pesa) y, **segundo**, como “el asiento de los poderes federales” antecedida hasta 1997 por lo que fue la Dependencia del

denominación de “Poderes de la Unión” (pensamos que es no exclusivo de los poderes federales) y como integrantes del concepto “depositarios de la soberanía”,<sup>(134)</sup> en el marco de la “función jurisdiccional de principio”] las facultades constitucionales respecto de la impartición de justicia.

Es así que el legislador local decide si la impartición de justicia administrativa estará a cargo del poder judicial local o en su caso de un tribunal administrativo<sup>(135)</sup> y en ambos casos decidirá a través de “actos regla supremos” las facultades, la organización, el funcionamiento, los recursos y procedimientos jurisdiccionales. Esto nos permite confirmar que entre las facultades que otorga el legislador local al poder judicial o en su caso al tribunal administrativo se encuentra la de interpretar el ordenamiento jurídico estadual y en consecuencia,

---

Ejecutivo Federal, en su modalidad de Departamento Administrativo y regulada de manera específica en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (ahora derogado). Empero y en el decir del autor, aún está ligado al “cordón umbilical” del Gobierno Federal, a pesar de estar enmarcado en el apartado constitucional correspondiente al de las entidades federativas, que lo hace comportarse como tal con leves diferencias y por ellas, aún una entidad federativa de excepción. Por otro lado, y en materia de competencia, las facultades serían: **Residuales**: legislar en aquellas materias que no correspondan expresamente a la Asamblea local; **libres**: materias sobre las que está en posibilidad de crear leyes; y **abiertas**: la función legislativa del Congreso sólo atiende a las disposiciones de la Constitución federal para la emisión de leyes, sin subordinarse al Estatuto de Gobierno, esto es, el Congreso de la Unión persiste como legislador federal cuyas normas también se aplican en el ámbito local del Distrito Federal.

<sup>(134)</sup> Para una mayor claridad de este planteamiento, *vid*, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, **Poder ejecutivo y función jurisdiccional**, Bogota, Themis, 3ª. ed., con prólogo de Eduardo GARCÍA de ENTERRÍA (a la 1ª edición) y dos “estudios preliminares”: de Enrique GILES-ALCÁNTARA (a la 2ª edición) y de Ana María TRUEBA-SÁNCHEZ, 2003, romanos LVIII + 342 págs; **pero muy especialmente**, las páginas: 30-53 (**se clasifica la función jurisdiccional de principio y por atribución en lo: judicial, derechos humanos, militar, administrativa autónoma, electoral y desafuero**). Por otro lado y en el mismo sentido, según los lineamientos de esta investigación, en materia de justicia administrativa (73-XXIX-H, 116-V y 122 Base Quinta) se fundamentan política y jurídicamente en los artículos 39, 40, 41, 49 y 124, y en consecuencia, se ubican fuera del contexto de la idea clásica de la teoría tripartita del poder público. En efecto, la doctrina clásica, la denomina como “formal”, pero en el tenor de CORTIÑAS PELÁEZ..., **op, cit.**, nota a pie (131), pp. 58-60, al referirse que le corresponden de manera “exclusiva” a cada uno de los poderes (clásicos) una función concreta y no a otro u otros (artículo 49 constitucional).

<sup>(135)</sup> El Decreto de 25 de febrero de 1987 publicado en el DOF el 17 de marzo, reformó el artículo 116 fracción IV, para establecer lo siguiente: “Las constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento y el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”, por lo que los comentarios hechos para el Tribunal Federal son igualmente aplicables a los gobiernos estatales.

establecer y emitir jurisprudencia, desde luego obligatoria para los órganos integrantes de los sistemas orgánicos jurisdiccionales que lo emiten y en ocasiones hasta para las autoridades administrativas locales. <sup>(136)</sup>

En base a lo anterior, resulta evidente que no se contraviene nuestra CPEUM, pues es ella misma quien faculta al legislador local para actuar de tal manera, y sería ilógico pensar que las constituciones estatales resultasen conculcadas a través de la jurisprudencia que llegase a emitir el órgano jurisdiccional local facultado para ello.

De esta forma CASTRO Y CASTRO <sup>(137)</sup> señala que:

“en un régimen de carácter federal como el nuestro, en cambio, se tropieza con el inconveniente –para estos fines- de existir una jurisdicción local que debe interpretar (principalmente en materias civil y penal sin olvidar lo administrativo, disposiciones dictadas por las legislaturas estatales, dentro de un campo que pertenece totalmente a su soberanía. Se puede así hablar de una *jurisprudencia estatal* –que unifica el derecho objetivo legislado y aplicado dentro de un dado Estado de la Federación-, y de una *jurisprudencia federal*, que lleva a cabo esa misma unificación, pero sólo con referencia a las leyes, códigos y disposiciones de carácter federal.” (lo subrayado y cursivo es nuestro)

De la cita anterior se desprende que los poderes judiciales y los tribunales administrativos estatales están facultados para interpretar toda aquella normatividad dictada por las legislaturas locales, así como los decretos o reglamentos establecidos por los ejecutivos estatales. De igual forma podemos concluir que la *jurisprudencia federal* corresponde al PJJ, a los tribunales federales en materia administrativa (TFJFA) como agraria y laboral.

**TERCERA.-** En el contexto de la aseveración anterior, la jurisprudencia estatal sea del poder judicial o de un tribunal administrativo es obligatoria para los órganos jurisdiccionales que lo integran y para las partes sujetas a su jurisdicción,

---

<sup>(136)</sup> Para mayor referencia recomendamos revisar el tópico denominado jurisprudencia comparada de los tribunales contenciosos administrativo locales y en específico la parte relativa al estado de Baja California.

<sup>(137)</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Lecciones de garantías y amparo*, ciudad de México, Porrúa, 3a ed., 1981, p. 532.

pero con la condición de que no conculque o contradiga la jurisprudencia emitida en el ámbito federal.

En este sentido, se afirmaba ya desde 1974 por TORRES-EYRAS <sup>(138)</sup> que:

“Tampoco la posición que considera como jurisprudencia en México solamente la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (y ahora tal vez por la misma razón la de los Tribunales Colegiados de Circuito) es acertada, pues la Constitución y la Ley de Amparo antes y después de las reformas de 1967, y ahora la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratar de la jurisprudencia, no han hecho limitación alguna que permita afirmar que ella queda reservada exclusivamente para determinados órganos de la jurisdicción; al contrario estos dispositivos reconocen la existencia de la jurisprudencia generada por los distintos tribunales que operan en el país, locales o federales, que no pertenecen al Poder Judicial del centro y solamente imponen la obligatoriedad de la judicial federal con carácter de superioridad jerárquica nacional, para todas las autoridades jurisdiccionales”.

### **3.2.- La jurisprudencia e impartición de justicia administrativa en el marco de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo <sup>(139)</sup> satisfizo la necesidad de que el tribunal tuviera una ley adjetiva e independiente del CFF pues las controversias sujetas a su jurisdicción no se limitan al área fiscal, sino a una amplia gama de resoluciones de derecho administrativo (*infra* §§ 3.6.1. y 3.6.2).

De manera genérica, entre las modificaciones que presentó esta ley encontramos las siguientes:

1.- Se establece como único supuesto para la condena en costas a favor de la autoridad demandada cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, y se especifica qué es lo que se entiende por tales propósitos.

2.- Se precisan los supuestos en los cuales los servidores públicos del tribunal incurrir en responsabilidad,

---

<sup>(138)</sup> TORRES-EYRAS, Sergio, *Jurisprudencia mexicana (producto de la sentencia)*, ciudad de México, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Núm., 6, 1974, p.640.

<sup>(139)</sup> Publicada en el DOF, el 1° de diciembre de 2005.

3.- Por cuestión de técnica legislativa se crea un capítulo sobre medidas cautelares, que incluye lo relativo a la suspensión y a las medidas cautelares en general, con lo cual se mejora la estructura de la ley.

4.- Se realizan precisiones a las disposiciones relativas a los efectos de las sentencias y su cumplimiento.

5.- Se establece la competencia del tribunal respecto a los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o se controvertan con el primer acto de aplicación.

En cuanto a la jurisprudencia, la ley en cita, en su Título V, Capítulo Único, de los artículos 75 al 79, repite lo que se señalaba en el CFF, en su Título VI, referente a: Del Procedimiento Contencioso Administrativo, y Capítulo XII relacionado a De la jurisprudencia acorde a los artículos 259 al 273.

De esta forma estas modificaciones permiten entender el aspecto orgánico, esto es, a los órganos facultados por esta ley en los procesos de la creación de la jurisprudencia, conforme a lo descrito en los siguientes epígrafes.

### **3.2.1.- De la jurisprudencia, principios y creación: facultades del Pleno de la Sala Superior**

Hemos establecido a lo largo de este trabajo, y reiteramos, que sólo los pronunciamientos de las Secciones o del Pleno (*infra*, § 3.2.3) de la SS, en su carácter de órgano terminal, con arreglo a la estructura del TFJFA, pueden constituir jurisprudencia atendiendo al “Principio de terminalidad y de idoneidad”, que se refiere a que la resolución jurisdiccional es de carácter final (en la instancia jurisdiccional administrativa) y que es dictada por el órgano de mayor jerarquía.

Consideramos que el aspecto más importante para la creación de la jurisprudencia se encuentra preceptuado en el artículo 48 de la LFPCA, a través

de la facultad de atracción, donde el Pleno o las Secciones de la SS, con la finalidad de establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, o fijar (en la manera clásica: lo estrictamente fiscal) el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, conocen de los asuntos que les han sido atribuidas a son competencia de las Salas Regionales.

Pero con una indicación más precisa, y atendiendo a las aclaraciones que anteceden, podemos numerar las facultades otorgadas al Pleno y las Secciones del Tribunal en materia de jurisprudencia.

De esta forma y con cierto paralelismo con las facultades de sus Secciones, en términos de (se indica el artículo) la LFPCA el Pleno:

1.- Fija precedentes (art. 75)

2.- Fija jurisprudencia (arts. 76 y 77) atendiendo los siguientes supuestos:

a.- Por reiteración en uso de su facultad atrayente (artículo 48 inciso

b.- Por reiteración de 3 precedentes aprobados por 7 Magistrados sin algún precedente en contrario (art. 76)

c.- Por contradicción de tesis de las Secciones o por las Salas regionales, **quórum** mínimo de 10 Magistrados y aprobada por lo menos por 7 (por lo tanto le compete conocer de las denuncias de contradicción) (art. 77)

3.- EL PLENO del tribunal podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o resolución de contradicción de sentencias resuelva en sentido contrario a la tesis de jurisprudencia (art. 78).

En esta facultad, a nuestro parecer, se haya con intensidad la discrecionalidad otorgada al Pleno, pues puede variar la jurisprudencia sin que a

los Magistrados que voten a favor de tal suspensión se les aperciba, sin embargo, es poco usada pues durante los 8 años que duró la 5ª Época de la jurisprudencia sólo han existido dos suspensiones.

4.- Conoce de las propuestas para suspender jurisprudencias enviadas por las Secciones o por Magistrados de Salas Regionales

5.- Resuelve si se suspende la aplicación de la jurisprudencia de las Secciones de Sala Superior cuando éstas se apartan de su jurisprudencia

6.- Los Magistrados de Sala Superior pueden proponer al Pleno la suspensión de jurisprudencia y,

7.- Apercibe a los Magistrados de Salas Regionales que hayan contravenido la jurisprudencia del Tribunal (art. 79 Segundo Párrafo)

### **3.2.2.- Las facultades del Presidente del Tribunal en materia de jurisprudencia**

El Presidente del Tribunal es el encargado de representar a esa entidad ante toda clase de autoridades y puede delegar las facultades requeridas para el desempeño de las funciones del Tribunal; con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en adelante LOTFJFA) publicada el 6 de diciembre de dos mil siete, sus facultades se ampliaron en materia administrativa, pues también es Presidente de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal (con autonomía técnica y de gestión, encargada de la vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional) y dura en su encargo tres años (uno más que con la ley orgánica abrogada).

Las facultades que otorga la LFPCA al Presidente, en materia de jurisprudencia son las siguientes:

- 1.- Recibe las sentencias de Salas Regionales que se apartan de los precedentes fijados por el Pleno o las Secciones (art 75).
- 2.- Recibe denuncias de contradicciones o solicitudes de suspensiones para someterlas a consideración del Pleno y ordena su publicación cuando el Pleno lo aprueba (arts. 77 y 78 LFPCA).
- 3.- Si una Sala Regional contraviene la jurisprudencia, solicita un informe a los Magistrados que hayan votado a favor de la sentencia que conculque la jurisprudencia. (art. 79 LFPCA).

### **3.2.3.- Las facultades de las Secciones del Pleno: continuación**

Como es bien sabido la SS se integra hoy en día con 13 Magistrados, de los cuales dos de ellos no ejercen funciones jurisdiccionales sino administrativas, pues sólo forman parte de la JGyA, respecto de los once restantes, que sí ejercen funciones jurisdiccionales, funcionan en dos Secciones con cinco Magistrados cada una, aclarando que el Presidente del tribunal no integra Sección (*supra*, § 3.2.1), en consecuencia, y por lo que hace a la jurisprudencia, las facultades otorgadas a las Secciones son:

- 1.- Fijar precedentes, los cuales si bien no son obligatorios para las Salas Regionales deben ser respetados atendiendo al sistema de unidad científica (*supra*, § 1.3.1.)
- 2.- Fijar jurisprudencia
- 3.- Por reiteración en uso de su facultad atrayente
- 4.- Por reiteración de 5 precedentes aprobados por 4 Magistrados sin alguno en contrario; es importante recalcar que en ocasiones no se logra el número de votos para la creación de un precedente, sin embargo, cuando el caso sujeto a análisis es de relevancia se considera prudente crear un criterio aislado, el cual no obliga a ningún

órgano del tribunal pero permite otorgar un criterio de interpretación a la norma jurídica.

5.- Pueden apartarse de su jurisprudencia, expresando razones, voto a favor de 4 Magistrados y envían al Presidente copia de la misma

### **3.2.4.- Las facultades de las Salas Regionales**

Las salas regionales son las encargadas de dirimir el grueso de los asuntos competencia del tribunal y la aplicación continúa de las disposiciones normativas a casos específicos, permite que apliquen un mismo criterio para la resolución controversias similares.

Para el mes de junio de dos mil ocho, el territorio nacional se encuentra dividido en 21 regiones y las salas son más de 40, además, la especialización por materias empieza a ser una realidad en la estructura del tribunal con la creación de la sala de propiedad intelectual (*supra*, § 2.4.6.) y próximamente con las salas de responsabilidades de los servidores públicos (*infra*, § 3.5.2.).

En tales consideraciones, resulta evidente que los criterios de interpretación de las Salas, si bien no son obligatorios para nadie, permiten otorgar un grado de certeza a los justiciables de que la sala que emitió dicho criterio resolverá en sentido similar y permite a las otras salas compartir el mismo criterio atendiendo al sistema de la unidad científica (*supra*, § 1.3.1.).

En materia de jurisprudencia sus facultades se encuentran bastante limitadas y sólo pueden apartarse de los precedentes del Pleno o de las Secciones de SS, expresando las razones para ello y enviando al Presidente copia de la sentencia (75 último párrafo).

No debemos olvidar que durante cierto tiempo, 1988-1995 (*supra*, § 2.4.7), el método señalado en el párrafo anterior se encontraba debidamente establecido

y permitía a las salas regionales participar en la creación de jurisprudencia. Lo anterior es así pues una forma de crear jurisprudencia era, precisamente al resolver sobre una contradicción entre el criterio aplicado por la Sala Regional (en adelante SR) y el precedente de SS.

En otro orden de ideas, las salas también pueden proponer la suspensión de una jurisprudencia, expresando las razones al Presidente para que éste las someta a consideración del Pleno (artículo 78).

No está por demás señalar que atendiendo a la obligatoriedad instituida la jurisprudencia emitida por la SS es obligatoria para las SR siempre y cuando no contradiga la jurisprudencia del poder judicial (art. 79). Sin embargo, en muchas ocasiones no se acata la jurisprudencia lo que conlleva una afectación real para las partes sujetas a su jurisdicción, pues no cuentan con un medio idóneo para que las SR verdaderamente acaten la jurisprudencia (*supra*, § 2.1.)

### **3.3.- Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: justificación institucional en el fortalecimiento de la impartición de justicia administrativa <sup>(140)</sup>**

Dentro de la evolución orgánico-funcional de la impartición de justicia delegada <sup>(141)</sup> federal en el campo del Derecho, esta nueva ley es resultado directo de la reforma constitucional al artículo 73 XXIX-H de diciembre de 2005, y con ello se inicia el proceso de reestructuración del TFJFA.

Con esta ley resulta evidente la reestructuración del tribunal, de tal manera que, en palabras del titular del Poder Ejecutivo Federal del sexenio actual <sup>(142)</sup>, la justificación de la misma se fundamenta en el fortalecimiento de ese órgano

---

<sup>(140)</sup> Publicada en el D. O. F., el 6 de diciembre de 2007.

<sup>(141)</sup> De manera sucinta debemos recordar que en los sistemas de justicia administrativa retenida, la decisión definitiva la tenía el ejecutivo y no el órgano que conocía sobre la controversia; por otro lado, el sistema de justicia delegada, le otorga autonomía y decisión al órgano jurisdiccional al momento de emitir sus fallos pues no depende del poder ejecutivo y no se encuentra dentro de su estructura.

<sup>(142)</sup> Palabras del actual titular del Poder Ejecutivo Federal durante el Segundo Informe de Labores del Presidente del TFJFA, el día 11 de diciembre de 2007.

jurisdiccional según bajo el mandato de los principios [*supra*, nota a pie (130)] del artículo 17 de nuestra Constitución General, en términos del discurso siguiente:

“Esta nueva ley, como lo consideraron los legisladores, representa un gran avance para el país, ya que con ella estamos dando pasos en la tarea de fortalecer y de modernizar nuestro Sistema de Justicia Fiscal y Administrativa. Gracias a la ley, avanzaremos en acciones fundamentales como las ya mencionadas por usted, (*Magistrado Presidente Luis Malpica y de la Madrid*) como son: la ampliación de la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (*artículos 14 y 15 de la ley*), el aumento en la duración del cargo de Magistrado, (*15 años improrrogables para los Magistrados de Sala Superior y 10 años para los supernumerarios y de Sala Regional prorrogables sólo para los segundos*) la creación de un sistema profesional de carrera jurisdiccional (*artículo 10*), la ampliación del Pleno de la Sala Superior (*13 magistrados*), la creación de la junta de gobierno y administración (*artículos 39 a 45 de la ley*) así como de un boletín procesal (*electrónico, artículo 41 fracción XXX*) para la notificación de resoluciones y de acuerdos. (*así como un capítulo especial de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Tribunal*).

La especialización de salas de impartición de justicia, para que los ciudadanos puedan tener una pronta y expedita impartición de la misma (*iniciando por las salas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*).

En suma, con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fortalece indudablemente el Tribunal, sus funciones, su estructura organizacional y, se amplían las responsabilidades y sus aportaciones a la gobernabilidad democrática de México y a la impartición de justicia pronta y expedita, como manda la Constitución y como la anhelamos los mexicanos”.

*Lo cursivo es nuestro*

Resulta evidente que respecto a la jurisprudencia realmente no existen cambios, esto es, no hay una reestructuración de sus procesos, pero consideramos pertinente describir las novedades legislativas que de una forma u otra están vinculadas con nuestro objeto de estudio.

En efecto, considerando el contenido de la nueva ley, podemos enfatizar en las siguientes modificaciones:

La Sala Superior se integra por 13 Magistrados y 2 de ellos forman parte de la novedosa figura de la Junta de Gobierno y Administración, éstos no integran el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta, salvo en algunos casos de carácter administrativo como el nombramiento del Presidente del Tribunal, aprobar el Reglamento Interior del Tribunal y expedir el Estatuto de

Carrera, entre otros, pero no se les faculta para participar en la creación y suspensión de precedentes y jurisprudencias y mucho menos en la resolución de asuntos materia de la jurisdicción del tribunal, en otras palabras, no ejercen potestades jurisdiccionales sino administrativas de conformidad con los artículos 16 y 39 de la ley en comento (ANEXO-SEIS).

Siguiendo la tónica de las facultades otorgadas al Pleno de la SS, y en comparación con respecto a la LFPCA (*supra*, § 3.2), tendríamos en la reciente ley, lo siguiente:

En cuanto al Pleno de SS tenemos que de conformidad con la ley en comento puede:

- a) Aprobar un precedente o fijar jurisprudencia y elaborar la tesis y el rubro correspondiente para su publicación (art. 21).
- b) Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme a la LFPCA así como ordenar su publicación (art. 18 fracción IX).

Con relación a las Secciones, éstas se encuentran facultadas para:

- a) Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme a la LFPCA, así como ordenar su publicación.
- b) Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, y
- c) Ordenar su publicación (art. 23 fracción VI)

En cuanto a deberes se refiere, es importante indicar que el Presidente del tribunal rinde anualmente ante el Pleno de la SS un informe dando cuenta no solo de la marcha del tribunal, sino también de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la SS (art. 30 fracción XIV).

Por lo que hace a la Junta de Gobierno y Administración, ésta tiene el deber de supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas

emitidas por las Salas y Secciones en la Revista del Tribunal (art.41 fracción XXXI).

Finalmente, y elevado a rango de ley, aparece la figura del Director del Instituto de Estudios Sobre Justicia Fiscal y Administrativa. Esta novedad legislativa tardó más de 70 años (prácticamente desde el origen del tribunal en 1936) y con esta reforma que se reconoce su rango de ley, y no en el Reglamento Interior del propio tribunal; así, el reconocimiento legitimado por el legislador, permite ampliar las facultades del Director, traducidas a la dirección de la revista y proponer, compilar, editar y distribuir el material impreso que el tribunal determine, según el artículo 53 fracción III.

### **3.4.- Algunas consideraciones reglamentarias y de carácter interno del tribunal Federal de lo contencioso administrativo**

No debemos olvidar que el Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (en adelante RITFJFA) es expedido y creado por el Pleno de SS en uso de las facultades que le otorga el artículo 16 fracción X de la LOTFJFA de 1995 <sup>(143)</sup>.

En el ejercicio de tal facultad, es como el actual reglamento fue creado por medio del acuerdo G/34/2003 en sesión del día 8 de diciembre del 2003 entrando en vigor el 1° de enero de 2004 y de conformidad con el artículo Quinto Transitorio de la nueva LOTFJFA sigue aplicándose en aquello que no se oponga a ésta, hasta que el Pleno expida uno nuevo, cuya elaboración está sometida a la cuenta de seis meses, por lo que el nuevo reglamento deberá entrar en vigor a más tardar en junio de 2008.

En principio, lo que sí se modifica en el reglamento, es la materia de responsabilidades de los servidores públicos del propio tribunal, pues el

---

<sup>(143)</sup> Publicada en el D.O.F., el 15 de diciembre de 1995.

procedimiento para fincarlas es competencia de la ahora JGyA y no de la Contraloría Interna del tribunal; y en otro sentido, considerando (como lo hemos adelantado) las nuevas modificaciones jurisprudenciales, si es que las hay, serán nimias, en virtud de que los procesos de creación, suspensión y apartamiento no se ven modificados con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es así que el actual RITFJFA establece lo siguiente:

- a)** El Presidente del Tribunal en términos del artículo 17 fracción XI del reglamento, está facultado para someter a aprobación del Pleno el texto de las tesis o precedentes que proponga el ponente, o bien, le solicitará por sí o a propuesta del ponente o de otro Magistrado, que se formulen los que se consideren necesarios.
- b)** En relación con los Presidentes de las 2 Secciones, y con fundamento en el artículo 17, fracción IX, tienen facultades para someter a la aprobación de las Secciones, el texto de las tesis o precedentes que proponga el ponente, o bien, le solicitará por sí o a propuesta del ponente o de otro Magistrado, que se formulen los que se consideren necesarios.
- c)** Así mismo, los Magistrados que integran las SR según lo preceptúa el artículo 17 en su fracción IX, tienen la facultad para someter a la aprobación de las Secciones, el texto de las tesis o precedentes que proponga el ponente, o bien, le solicitará por sí o a propuesta del ponente o de otro Magistrado, que se formulen los que se consideren necesarios.
- d)** Ahora, en términos del artículo 29, fracción IX los Magistrados que integran las SR pueden proponer la suspensión de una jurisprudencia del Tribunal.

Cuando un Magistrado vota a favor de una sentencia que contravenga la jurisprudencia del tribunal se encuentra obligado a rendir el informe que le solicite el Presidente del mismo para los efectos legales conducentes (*infra*, § 4.2.6.), en términos de la fracción X del artículo 29.

- e) El Secretario General de Acuerdos del TFJFA en correspondencia con el artículo 30 fracción X, tiene el deber de recibir, turnar, tramitar y llevar el seguimiento de contradicciones de sentencias y de tesis, así como la contravención de jurisprudencia.
- f) Finalmente en este reglamento de carácter interno, se encuentra la Unidad de Compilación y Sistematización de Tesis, que consideramos de vital importancia en el proceso de publicación de la jurisprudencia, adscrita a la Secretaria General de Acuerdos, agregada a su vez al Presidente del tribunal <sup>(144)</sup>.

Esta Unidad está a cargo de un Secretario y con fines prácticos la Unidad de compilación divide su trabajo a través de:

1. Encargados de compilación de tesis del Pleno del Tribunal,
2. Encargado de compilación de tesis de la 1ª Sección
3. Encargado de compilación de tesis de la 2ª Sección
4. Encargado de compilación de tesis de Salas Regionales.

Así la misión esta Unidad, es toral para la publicación de las sentencias, criterios, tesis aisladas, precedentes y jurisprudencias que reflejan la interpretación jurisdiccional que se realiza día a día en el tribunal, y el despacho de sus tareas están establecidas en el artículo 33 del RITFJFA, las cuales y dada su importancia nos permitimos presentar en el siguiente esquema:

---

<sup>(144)</sup> Con la finalidad de tener una perspectiva más amplia de la estructura administrativa y orgánica del Tribunal le recomendamos al lector revisar el ANEXO correspondiente a este tópico al final de este trabajo.

ENCARGADO DE COMPILACIÓN DE TESIS DEL PLENO O SECCIONES DE SALA SUPERIOR	
ASISTE	A las sesiones del Pleno y de las Secciones, para apoyarles con la información sobre los criterios de interpretación que deban ser reiterados o aplicados al resolver incidentes, quejas o juicios de los cuales se den cuenta en las sesiones correspondientes.
VERIFICA, REvisa, CORROBORA, CONSTATA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La existencia del número de precedentes necesarios para crear jurisprudencia por reiteración.</li> <li>2. Que las tesis, precedentes o reiteraciones hubieran sido aprobados de conformidad con las versiones taquigráficas correspondientes.</li> <li>3. Los datos de identificación del juicio en que se sustentó la interpretación.</li> <li>4. Que los paquetes se encuentren debidamente integrados con los engroses y tesis correspondientes y los votos particulares cuya publicación fue solicitada por los Ponentes y aprobada por los Magistrados</li> <li>5. La publicación en la revista</li> </ol>
ELABORA	Oficio de publicación y lo somete a la firma del Presidente y envía, con la documentación respectiva, los criterios aprobados a la DGP
REGISTRA	En las bases de datos la información de las tesis, precedentes, reiteraciones y jurisprudencias.
RINDE	Informe mensual y anual de labores al SGA
TESIS APROBADAS POR SALAS REGIONALES	
ASISTE	A las sesiones del Pleno y de las Secciones, para apoyarles con la información sobre los criterios de interpretación que deban ser reiterados o aplicados al resolver incidentes, quejas o juicios de los cuales se den cuenta en las sesiones correspondientes.
VERIFICA, REvisa, CORROBORA, CONSTATA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La redacción de la tesis y en caso de duda informa al Presidente de la Sala proponente, sometiéndole a su consideración y aprobación la corrección que se sugiera</li> <li>2. Que la redacción sea concisa, congruente y clara</li> <li>3. Que reúnan los requisitos necesarios para su publicación en la Revista.</li> <li>4. Que el rubro y el texto se ajusten a los formatos aprobados</li> <li>5. Que cuente con los datos de identificación donde se sustentó el criterio</li> <li>6. Que se acompañe la copia certificada de la sentencia correspondiente, con los votos particulares respectivos y un disco que contenga dicha información</li> </ol>
PROPONE	Al SGA, para la autorización del Presidentes, la publicación de la tesis que reúna los requisitos necesarios
ELABORA	Oficio y lo somete a la firma del Presidente para enviar la tesis y documentación respectiva a la DGP
RINDE	Informe mensual y anual de labores al SGA

### **3.5.- Implicaciones jurisdiccionales y estructurales de la reforma al artículo 73 XXIX-H constitucional de 4 de diciembre de 2006.**

El objetivo primordial de esta investigación no es el análisis de la naturaleza, las características y las reglas específicas del juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad de carácter federal, sin embargo, consideramos relevante hacer algunas reflexiones sobre el mismo para entender el proceso de transformación al que se enfrenta hoy en día el TFJFA, a raíz de las reformas constitucionales al artículo 73 XXIX-H del 4 de diciembre de 2006 y en las que se halla inmerso nuestro objeto de estudio, acotado desde luego a la jurisprudencia contencioso administrativa especializada. Así se justifica para esta exploración, la

proyección de un sistema de interpretación normativa demasiado compleja que plantea el desarrollo de precedentes, tesis y jurisprudencias en el marco de una competencia material catapultada fuera de los márgenes tradicionales de la jurisdicción contenciosa administrativa.

### **3.5.1.- Una breve semblanza del juicio contencioso administrativo federal**

El juicio contencioso administrativo tradicional se caracteriza de manera general, por ser un juicio de nulidad; donde los juzgadores conocen de actos administrativos específicos emitidos por una determinada autoridad y sobre los cuales se debe resolver si fueron hechos conforme a la ley y si se cumplieron los requisitos formales para ello.

De esta forma en el juicio de nulidad las partes (Administración y particulares en principio) intentarán que sus pretensiones sean resueltas por el juzgador administrativo aportando las pruebas favorables para acreditar su dicho.

El juicio inicia con la presentación de la demanda dentro de los 45 días siguientes <sup>(145)</sup> a que surte efectos la notificación del acto administrativo y, en ocasiones, puede ser extemporáneo si se demuestra la nulidad de la notificación en términos del artículo 16 de la LFPCA; una vez admitida la demanda la autoridad cuenta con otros 45 días para contestarla y con base en los argumentos y pruebas proporcionados por las partes el juzgador debe señalar, en términos del artículo 17 de la ley mencionada, si es prudente o no ampliar la demanda dentro de los 20 días siguientes a la notificación del acuerdo correspondiente.

Después, se otorgan otros 20 días para que la autoridad conteste la ampliación, se da término de alegatos diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y de no existir ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, se notifica a las partes que tienen un término de cinco días para

---

<sup>(145)</sup> 90 días en caso de que no se señale que es impugnabile, en términos del artículo 23 de la Ley de los Derechos del Contribuyente y 5 años en el caso del juicio de lesividad.

formular alegatos por escrito, los cuales, de ser presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

En otras palabras, el juzgador debe resolver sobre la legalidad o no de un acto de autoridad administrativa específico que existe en la vida jurídica, y que si bien tiene la presunción de legalidad, puede ser atacado por los particulares o en casos limitados, por la autoridad misma a través del juicio de lesividad.

Con la finalidad de aclarar lo anterior nos permitimos presentar un cuadro sinóptico que se basa en los diagramas del Magistrado de Sala Superior, Luis Humberto Delgadillo y del Magistrado del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Jean Claude Tron Petit,<sup>(146)</sup> ambos cuadros se complementan entre sí, nuestra labor se limita a agregar algunas consideraciones que creímos de interés para enriquecer los esquemas de los citados autores (ANEXO-SIETE).

Es innegable que el llamado convencionalmente juicio de nulidad federal puede tener muchas variantes, pero queremos hacer énfasis en que siempre el juzgador, aún y cuando se trate de un juicio de simple anulación o de plena jurisdicción (cómo se manifiesta ésta en la actualidad), resolverá la controversia en base a un acto administrativo determinado.<sup>(147)</sup>

---

<sup>(146)</sup> *Cfr.* DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **Principios de derecho tributario**, ciudad de México, Edit., Limusa, 4ª ed., 2003, p. 216 y TRON PETIT, Jean Claude, **La nulidad de los actos administrativos**, ciudad de México, Porrúa, 2005, p. 355.

<sup>(147)</sup> Si bien no es el tema de esta investigación, no queremos dejar pasar desapercibida la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pues ésta faculta al Tribunal para resolver una instancia administrativa en sede jurisdiccional, es decir, se trata de un procedimiento especializado diverso al juicio contencioso administrativo, donde el Tribunal resuelve a través de un recurso administrativo (tramitado conforme a la LFPA) si existe o no una **actividad administrativa irregular**; si ese fallo no es favorable al gobernado, es procedente el juicio de nulidad ante otra Sala del mismo tribunal, pero si condena a la autoridad a indemnizar al particular, es procedente el recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado de Circuito. Este es un tema bastante interesante y que ha sido y puede ser motivo de varias investigaciones jurídicas de frontera; el principal autor y estudioso que propicio las reformas pertinentes para contar con esta nueva garantía constitucional en nuestro país es CASTRO-ESTRADA, Álvaro a través de sus libros: “**Responsabilidad patrimonial del Estado**” y “**Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado**”, ambos editados por Porrúa.

Sin embargo y a manera de ejemplo (lo que puede dar origen a la interpretación y en consecuencia a la jurisprudencia), una de las fallas legislativas que podemos encontrar en esta ley, y que tal vez pueda ser calificada de ***pecata minuta***, es que de conformidad con los artículos 59 y 60 de la LFPCA el término para la interposición del recurso de reclamación es de 15 días pero para su contestación el término se reduce a 5, con lo que observamos una falta de técnica legislativa que puede ser calificada de ilegal e inconstitucional al romper el equilibrio procesal entre las partes (diríamos el ***pars a pars*** como Principio General de Derecho según el artículo 14 y 17 constitucional), cuestión que en el CFF en su Título VI vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, especialmente en los artículos 242 y 243, era diferente, pues otorgaba el mismo plazo de 15 días a las partes para la interposición del recurso y la contestación al mismo.

Se reitera que el procedimiento contencioso administrativo federal no es el tema principal de la presente investigación y que lo expresado no es sino un esbozo del mismo, sin embargo, es pertinente referirnos al mismo, puesto que de cada una de las etapas procedimentales, recursos, instancias e instituciones contempladas en la LFPCA (anteriormente en el CFF), existe una basta y rica labor interpretativa.

Lo antepuesto cobra relevancia si discurrimos que para hacer una correcta y eficiente aplicación de la ley adjetiva del tribunal, tanto el juzgador como las partes sujetas a su jurisdicción, deben atender a los criterios, tesis, precedentes y jurisprudencias preestablecidos y con ello alcanzar una mayor difusión y aplicación de los criterios interpretativos, los cuales, como hemos visto, se encuentran sujetos a los sistemas de la unidad científica y de obligatoriedad instituida (***supra***, § 1.3).

### **3.5.2.- Alcances de la reforma constitucional: las responsabilidades administrativas de los servidores públicos**

El presente epígrafe está diseñado en primer lugar, para presentar el panorama actual de las responsabilidades de los servidores públicos y el

procedimiento a seguir ante la propia instancia administrativa, para después referirnos a la reforma constitucional al artículo 73 XXIX-H que trae aparejada posteriores reformas a varias leyes federales como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (en adelante LFRASP), la LFPCA y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) y finalmente, las implicaciones que acarrea esta reforma en la función jurisdiccional del tribunal a estudio.

Con tal diseño se señala que como una variante de los procedimientos administrativos, encontramos el de responsabilidades de los servidores públicos, donde el órgano facultado para ello (llámense auditorías, quejas y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, o la misma Secretaría de la Función Pública), con fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LFRASP, acuerdos, decretos y lineamientos de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las demás dependencias y entidades paraestatales, ejercen funciones de control y vigilancia sobre la actuaciones de los servidores públicos y comprueban con ello que las mismas se realizaron con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y que el servidor público no se colocó en alguno de los supuesto de responsabilidades que establece el artículo 8° de la LFRASP.

Ante tales circunstancias, tal procedimiento administrativo implica que se le notifique al servidor público el inicio del procedimiento respectivo y sus consecuencias; que se le dé la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque su defensa; y se le dé la oportunidad de presentar alegatos para que finalmente, la dependencia o entidad, mediante sus órganos internos de control competentes, dicte una resolución que finalice el procedimiento, sancionando o exonerando.

En caso de que el servidor público no cumpla debidamente con las funciones que le son encomendadas es sancionado por el órgano administrativo competente mediante: amonestación, pública o privada; suspensión que va de 3 días hasta 10 años; destitución; inhabilitación o sanción económica de acuerdo al beneficio obtenido (ANEXO-OCHO).

En este punto, el lector puede percatarse de que deliberadamente hemos estado refiriéndonos al término “*dependencia o entidad, ambos: administrativos y con competencia*”, pues son éstos y sólo éstos quienes tenían las facultades para sancionar a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas. Pero no es sino hasta la reforma al artículo 73 XXIX-H constitucional <sup>(148)</sup> que el esquema se ve modificado, pues a partir de la misma el Congreso de la Unión está facultado:

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

Es bajo este supuesto, que aparece una variante novedosa y ampliada competencia, para el TFJFA, quien está ahora facultado constitucionalmente para **imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas**; sin embargo, como hemos visto, este tribunal se caracterizó por más de 70 años por resolver sobre la legalidad o ilegalidad de determinados actos administrativos ya existentes en la vida jurídica y que por lo tanto, surtían efectos jurídicos hasta que se demostrara su nulidad.

Empero el nuevo esquema requiere reformas a varias disposiciones legales, como lo son la LFPCA, la LFRASP, la LOAPF, principalmente en el

---

<sup>(148)</sup> Publicada en el D. O. F. el 4 de diciembre de 2006.

ámbito procedimental, pues el actual esquema del juicio de nulidad no está diseñado para hacer operantes las nuevas facultades del TFJFA, rompiendo así con los principios del artículo 17 constitucional [*vid*, nota a pie (130)].

Lo expuesto podría ser y lo es políticamente hablando, un triunfo para el TFJFA, pues se reconoce la imparcialidad, eficiencia, eficacia, honradez y lealtad con la que sus servidores públicos sirven a favor del Estado de Derecho y con ello, se consolida como un órgano jurisdiccional independiente del Ejecutivo Federal y en consecuencia, autónomo en el ejercicio de su función jurisdiccional derivada, respecto de sus decisiones jurisdiccionales, lo que demuestra que no es necesaria su adhesión al Poder Judicial de la Federación para realizar su noble labor.

En este orden de ideas, el Magistrado Luis Humberto DELGADILLO-GUTIÉRREZ <sup>(149)</sup> considera que:

“...si hace 25 años se dio un paso para la estructuración de un nuevo sistema disciplinario, ahora nos encontramos ante una transformación mayor porque se está transmitiendo un poder de un órgano a otro órgano diferente, se está haciendo una transmisión de potestad, es muy trascendente este tipo de responsabilidad, por eso en el Tribunal sabemos que esta transformación no será fácil ya que se requiere su adaptación a un nuevo sistema, lo cual representa la asignación de recursos y modificación de procedimientos pero sobre todo una mentalidad positiva que asimile el cambio a fin de alcanzar la justicia administrativa en el ejercicio de la función pública...”.

Desde un punto de vista práctico las reformas constitucionales y legales implican una mayor carga de trabajo al de por sí ya saturado tribunal (cuestión que abordaremos someramente en números en el siguiente subtema), pero desde un punto de vista total y absolutamente doctrinario tiene una relevancia importantísima, pues la naturaleza del juicio contencioso administrativo cambia radicalmente.

---

<sup>(149)</sup> Palabras del Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez dentro de la ponencia *“Implicaciones de la Reforma al artículo 73 XXIX-H Constitucional dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”*, ponencia presentada en el Foro de análisis a la reforma constitucional en materia de responsabilidad de servidores públicos, Universidad de La Salle, México, D.F., 29 de marzo de 2007.

Esto es así porque además de resolver sobre la legalidad o no de un acto administrativo (juicio de nulidad) o condenar a la autoridad demandada (juicio subjetivo o de plena jurisdicción) <sup>(150)</sup>, tendrá facultades suficientes para conocer de un procedimiento especial donde no exista previamente un acto administrativo sobre el cual resolver y además podrá **imponer** las sanciones que considere pertinentes.

Es así que para el ex presidente de este tribunal, y ahora Magistrado de Sala Superior e integrante de la Junta de Gobierno y Administración del tribunal, Luis CARBALLO-BALVANERA, <sup>(151)</sup> surge un nuevo mecanismo jurisdiccional en que el tribunal actúa imponiendo sanciones y que afecta la naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo:

“... la jurisdicción contenciosa administrativa tiene más connotación internacional, es un concepto que se origina fundamentalmente en Europa y en el plano internacional, la jurisdicción contenciosa administrativa se caracteriza por ser una jurisdicción de carácter tutelar de los derechos subjetivos de los particulares, de tal manera que si esto lo vemos incluso a nivel internacional, pues cómo se puede admitir que una noción de jurisdicción contenciosa admita dos ramas: una rama protectora o tutelar y otra, honestamente todo lo opuesto, impositora de sanciones a los particulares, eso es uno de los grandes temas de la jurisdicción contenciosa en México tiene en este momento ...”.

Finalmente nos parece interesante el pensamiento del entonces candidato a Magistrado de Sala Superior y ahora Presidente del tribunal, Francisco CUEVAS-GODÍNEZ <sup>(152)</sup>, quien al momento de comparecer ante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia del Senado de la República, consideró lo siguiente en relación a la impartición de justicia por parte del tribunal a los servidores públicos en materia de responsabilidades:

“Me parece que darle esta facultad al Tribunal desnaturalizaría su función, porque haría otra función de distinta naturaleza, ya no va juzgar una resolución

---

<sup>(150)</sup> *ibidem*, nota a pie (146), p. 203.

<sup>(151)</sup> Palabras del Magistrado Luis Carballo Balvanera dentro de la ponencia “La competencia Material del TFJFA” impartida el día 12 de septiembre de 2007 dentro del Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007, del Instituto de Justicia Administrativa del TFJFA.

<sup>(152)</sup> Boletín de Prensa 2007/205 correspondiente al Boletín de Sesiones ordinarias de la Cámara de Senadores, del día 28 de febrero de 2007

definitiva, si no la va a emitir de tal suerte que lo que será, es una autoridad responsable para ese acto”

De esta forma el proceso está en marcha y su materialización se demuestra con la nueva LOTFJFA, con lo que es ineludible el nacimiento de una nueva época para el antes conocido Tribunal Fiscal de la Federación y su jurisprudencia, la que se verá de igual forma fortalecida y tendrá mayor publicidad de la que hasta ahora tiene, pues será la nueva competencia, fuente de nuevos criterios de interpretación sobre el ordenamiento jurídico-administrativo. Empero, en cuanto al procedimiento para la imputación de responsabilidades de los servidores públicos, será el que se señale, con las reformas pertinentes, en la LFRASP y la LFPCA por lo que resulta más que obvio la adición de un capítulo especial en la última ley para regular este procedimiento especial.

Pero este proceso ya se ha enfrentado a su primer problema de técnica legislativa, pues el artículo 15 de la LOTFJFA establecía literalmente lo siguiente:

**ARTÍCULO 15.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El procedimiento para conocer de estos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De la transcripción anterior se desprende que es a todas luces concordante con las reformas constitucionales a las que nos hemos referido, pero cabría preguntarnos ¿Qué pasa entonces con los asuntos de responsabilidades que se tramiten durante este período de transición? La nueva ley orgánica no señalaba nada al respecto y podría haberse pensado que el único medio de defensa ante un órgano jurisdiccional sería el Amparo; es así que el artículo 15 tuvo que ser reformado <sup>(153)</sup> para adecuarse a la realidad actual de la normatividad y estructura actual del tribunal para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 15.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se

---

<sup>(153)</sup> Publicado en el DOF el día 21 de diciembre de 2007.

impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

La reforma referida entró en vigor al día siguiente, y su artículo Segundo Transitorio presenta el esquema con una redacción más afortunada y considerando las problemáticas de la nueva regulación, pues le restituyó las facultades al tribunal para conocer sobre la imposición de sanciones en materia de responsabilidades, hasta en tanto se modifique la LFRASP.<sup>(154)</sup>

De esta forma podemos concluir que en el marco de su nueva normatividad, el tribunal administrativo con reconocida reputación queda consolidado, modificado en su estructura y procedimientos que lo llevará a emitir nuevos y especializados criterios de interpretación en la materia de Responsabilidad de Servidores Públicos, los cuales, dada la importancia de la materia y la confianza depositada en éste, deberán tener una amplia difusión y fomentar con ello los comentarios, críticas y aportaciones externas de estudiosos y juristas que ayuden a profundizar en el conocimiento del Derecho Administrativo en sentido lato en lo sustantivo y adjetivo.

### **3.6.- La competencia material y sus efectos reales en las actividades del tribunal: un caso de potenciación jurisdiccional**

Es imposible referirnos a los criterios de interpretación obligatorios y reiterados de un tribunal sin hacer referencia a la acotación por materia que tiene para resolver sobre las posibles controversias bajo su jurisdicción, es así que en el presente subtema abordaremos desde la óptica histórico-jurídica la evolución y ensanchamiento de la competencia material del tribunal, que pasó de conocer

---

<sup>(154)</sup> Como una situación de hecho, las Salas Regionales Metropolitanas se enfrentaron durante poco más de dos semanas a este problema de interpretación y al momento de resolver sobre la admisión de una demanda en materia de responsabilidades de los servidores públicos se llegó a pensar en la incompetencia del Tribunal para conocer de este tipo de asuntos.

asuntos solamente fiscales a una amplia gama de resoluciones de carácter administrativo.<sup>(155)</sup>

### 3.6.1.- Desarrollo histórico-jurídico de la competencia material del tribunal

Desde la LJJ de 1936 hasta la actual LFPCA y la nueva LOTFJFA, este órgano jurisdiccional ha paulatinamente aumentado, su competencia material para conocer no sólo de asuntos fiscales, sino de una gran variedad de asuntos administrativos dictados por la Administración Pública Federal respecto de sus dependencias y entidades, así como de resoluciones dictadas por dependencias del legislativo, tratados internacionales sobre doble tributación y una serie de materias cuya normatividad implica el conocimiento de leyes, reglamentos, decretos, misceláneas fiscales, normas oficiales mexicanas, etc.

En el presente apartado pretendemos hacer un breve recorrido sobre las disposiciones normativas que han otorgado competencia material al tribunal con el objetivo de que el lector pueda percatarse de la importancia en la impartición de justicia administrativa por ese tribunal y, principalmente, que analice la potenciación de su jurisprudencia que se ha vuelto criterio obligado en materia fiscal y administrativa.

Es así que nos permitimos presentar, el siguiente cuadro, dentro del cual se encuentran una serie de datos que permiten su identificación y ubicación en el espacio y en el tiempo en cuanto a la normatividad y competencia material del tribunal, sin menoscabo de su adecuación a periodos de teorías económicas<sup>(156)</sup>:

---

<sup>(155)</sup> El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se enfrenta hoy en día a una amplia gama de resoluciones en materia administrativa por lo que se ha pensado en crear Salas Especializadas por materia que puedan resolver las controversias sujetas a su jurisdicción con mayor profesionalismo, eficiencia y eficacia que es mucho más evidente a través de la especialización.

<sup>(156)</sup> *Vid*, MALPICA Y DE LA MADRID, Luis, ***La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano, la apertura del modelo de desarrollo de México***, Noriega Editores, ciudad de México, 2002. Al respecto, el autor nos permite dar al presente cuadro un panorama mucho más amplio al analizar la evolución de la competencia material del tribunal en un contexto internacional.

AÑO	DISPOSICIÓN NORMATIVA	COMPETENCIA
<b>Modelo cerrado de desarrollo</b>		
1936	Ley de Justicia Fiscal, art. 14	Asuntos fiscales: resoluciones, créditos, sanciones por infracciones a las leyes fiscales, responsabilidades administrativas en materia fiscal, negativas de devoluciones, derechos y aprovechamientos, pae, prescripciones, juicios de lesividad.
1942	Ley de Depuración de créditos, artículos 1°, 3-13, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1941	Deroga todas las disposiciones legales que atribuían competencia a tribunales distintos al TFF Expropiaciones y adeudos por pensiones civiles y militares
1943	Ley de Instituciones de Fianzas, publicada en el DOF el 12 de mayo de 1943	En contra de la resolución recaída al recurso de reclamación interpuesto por una <b>afianzadora</b> en contra del requerimiento de pago
1949	Ley del Seguro Social, publicada en el DOF el 19 de enero de 1943; y reformas al artículo 135 de 24 de noviembre de 1944	Las aportaciones de seguridad social se califican de fiscales, liquidaciones de cuotas, intereses moratorios y capitales constitutivos.
<b>El modelo de desarrollo estabilizador (1946-1970) La ONU, la OEA y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)</b>		
1946	Reformas al CFF, 31 de diciembre de 1946, artículo 147	Asuntos fiscales del Distrito Federal (21 magistrados y 7 salas)
1954	Ley Federal de Instituciones de Fianzas, art. 95 y 95 bis	Requerimientos de pago efectuados por autoridades
1962	CFF, artículo 160, fracción IX	Interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas
	CFF, artículo 160 f VIII	Pensiones, jerarquía y antigüedad en materia del ISSFAM <sup>(157)</sup>
1967	Ley del ISSSTE	Pensiones civiles con cargo al ISSSTE
1967	LOTFF artículo 22, f VIII	Resoluciones derivadas de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
<b>El modelo del Desarrollo Compartido (1970-1982); La Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y el nuevo orden económico internacional y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)</b>		
1971	Reformas a la LOTFF publicadas en el DOF el 29 de diciembre de 1971	Sólo multas fiscales del DF (creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Depto. del DF)
1972	Ley del INFONAVIT, artículo 54,	Controversias entre el Instituto y los Patrones

<sup>(157)</sup> La Exposición de Motivos de esta reforma señalaba lo siguiente: "... Se propone también la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en primer lugar para que conozca de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con objeto de garantizar que las prestaciones que se otorguen a dichos trabajadores serán siempre las acordadas por dicho ordenamiento; y, en segundo lugar para que se avoque al conocimiento y decisión de los problemas que se plantean sobre cumplimiento y ejecución de los contratos de obras públicas. En este punto, **la reforma es importante, dado que con ella se pretende iniciar el procedimiento contencioso administrativo, que, en ramas diversas a la fiscal, otorgue a los particulares una amplia defensa contra los actos administrativos del Poder Público, que pudiera afectar sus intereses patrimoniales...**".

	publicada el 24 de abril de 1972	
1978	Segunda LOTFF, Regionalización del Tribunal en 11 regiones, creación de la Sala Superior	
1979	Reformas a la LOTFF de 31 de diciembre de 1979	Se suprime la competencia del Tribunal para conocer de resoluciones fiscales del Departamento del DF
<b>EL MODELO NEOLIBERAL Y LA ECONOMÍA ABIERTA (1982-1986)</b> El modelo económico semiliberal y el acuerdo sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT)		
1980	Reformas a la Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público, 30 de diciembre de 1980, arts. 46 y 47	Las responsabilidades por infracciones a la ley, directas o solidarias tenían el carácter de créditos fiscales
1982	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 31 de diciembre de 1982	Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el recurso es considerado como optativo
1988	Reformas a la LOTFF de 5 de enero de 1988	Asuntos con características especiales son competencia de la Sala Superior; Las Salas Regionales son competentes para conocer de responsabilidades de los servidores públicos de la federación o del Departamento del Distrito Federal y sus organismos públicos descentralizados
1986	Ley reglamentaria del artículo 131 de la CPEUM, publicada el 13 de enero de 1986, artículo 24	Contra las resoluciones o actos administrativos definitivos que determinen cuotas compensatorias o las apliquen (recurso de revisión obligatorio)
<b>El modelo neoliberal 1988-1994, el TLCAN, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y los Tratados para evitar la doble tributación</b>		
1990	Ley de Coordinación Fiscal, adición del artículo 11-A	Contra las resoluciones al Recurso de Inconformidad dictadas por la SHCP en las que conforme al interesado se de el incumplimiento de las disposiciones del SNCF, <sup>(158)</sup> (en el año 2000 se adiciona las de coordinación en materia de derecho o de adquisición de inmuebles)
1993	Ley de Comercio Exterior, art. 94 y 95, publicada el 27 de julio de 1993	Todas las materias reguladas en el artículo 94 como cuotas compensatorias y certificados de origen (recurso de revisión obligatorio) <sup>(159)</sup>

<sup>(158)</sup> Confirma lo anterior la tesis P.II/93 publicada en el SJFyG 61, de enero de 1993, correspondiente a la Octava Época, cuyo rubro y contenido son los siguientes: **COORDINACION FISCAL, CONVENIO DE VIAS DE DEFENSA EN CONTRA DE RESOLUCIONES RECAIDAS A UN RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE PRETENDE QUE UN ESTADO INFRINGIO AQUEL. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105 constitucional, 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal en vigor, en contra de las resoluciones emitidas en materia de coordinación fiscal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el recurso de inconformidad, procede el juicio de nulidad, que se hará valer: a) Ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por los particulares, cuando la resolución les sea desfavorable y; b) Ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el estado respectivo, cuando en dicha resolución se determine que faltó al cumplimiento del convenio de coordinación celebrado con la Federación.**

<sup>(159)</sup> No debemos perder de vista los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, donde el 25% de la producción nacional puede optar por la vía del TLCAN, otro 25% por la vía de la OCDE y otro 25% por la vía interna que corresponde al Juicio de Nulidad y Amparo (artículo 50 de la Ley de Comercio exterior).

1994	Reformas a la LOTFF de 10 de enero de 1994	Reparación del daño a cargo del Estado (responsabilidad solidaria directa del estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos) artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
<b>La influencia del Derecho Internacional en el modelo de desarrollo liberal Zedillista (1994-2000)</b>		
1995	LOTFF publicada el 15 de diciembre de 1995	Competencia especial para las Secciones de Sala Superior, artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, tratados o acuerdos para evitar doble tributación <sup>(160)</sup>
1996	Ley aduanera de 15 de diciembre de 1996, artículo 203	En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras (recurso de revisión optativo)
1996	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 23 de mayo de 1996	Sanciones impuestas por la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro
1997	Reformas al Estatuto de Gobierno del DF, de 4 de diciembre de 1997, artículo 93	Deroga la materia de responsabilidades de los servidores públicos del DF y se le otorgan al Tribunal Contencioso Administrativo Local
<b>La oposición como Gobierno, “el cambio y la continuidad” del año 2000 a la fecha</b>		
<b>CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE TFF A TFJFA, reformas a la LOTFF publicadas el 31 de diciembre de 2000</b>		
2000	LFPA, art. 1 y 83, reformas de 19 de abril de 2000	Aquellas resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente de carácter administrativo en términos de la ley. Negativa ficta de cualquier autoridad administrativa y no sólo fiscal

<sup>(160)</sup> Al respecto resulta aplicable el Precedente IV-P-1aS, correspondiente a la Cuarta Época, año I, número 2, septiembre de 1998, p. 80, que a la letra señala: COMPETENCIA DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- BASTA QUE LA PARTE ACTORA INVOQUE COMO INFRINGIDO UN TRATADO VIGENTE EN MATERIA COMERCIAL PARA QUE ÉSTA SE SURTA.- De conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 20, fracción I, inciso b), las Secciones de la Sala Superior son competentes para resolver los juicios en los que la demandante haga valer que no se aplicó en sus términos, entre otros, un tratado en materia comercial vigente para nuestro país, por lo que si la parte actora impugna la resolución en la que se le determina un crédito fiscal argumentando que la autoridad demandada no aplicó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se surte plenamente la competencia de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que basta la invocación del tratado comercial como infringido por la autoridad demandada en la resolución impugnada, para que el asunto en cuestión sea de la competencia exclusiva de las Secciones de la Sala Superior, quienes deberán conocer del juicio respectivo. (8) Juicio No. 100(21)4/97/353/96.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de marzo de 1998, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta. (Tesis aprobada en sesión privada de 21 de mayo de 1998). Lo anterior nos habla de la importancia y trascendencia de las resoluciones del Tribunal en materia de doble tributación, con lo que sus criterios de interpretación a través de las tesis aisladas, precedentes y jurisprudencias alcanza una potenciación mayor con los tratados internacionales.

	LFPFA con reformas de 30 de mayo de 2000	Contra resoluciones de organismos descentralizados federales, de los servicios prestados en manera exclusiva, contratos que sólo se pueden celebrar con éstos.
	Ley de Fiscalización Superior de la Federación, reformas del 31 de diciembre de 2000 al artículo 59	Contra las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación procede el recurso de reconsideración (15 días) ó el juicio de nulidad ante el Tribunal
2001	LOTFJFA reformas al art. 11	Se agregan fracciones relativas a las resoluciones aludidas en la LFPFA; se menciona literalmente las resoluciones negativas expresas o fictas y el art. 20 señala los Tratados y Convenios Internacionales en materia comercial para evitar la doble tributación
	Ley de Sociedades de Inversión publicada en el 4 de junio de 2001. artículo 3°	Le es aplicable la LFPFA en materia de notificaciones, recursos y ejecución de las sanciones administrativas.
	Ley de Ahorro y Crédito Popular de 2001, de 4 de junio de 2001, artículo 8	Le es aplicable la LFPFA y su recurso de revisión
2004	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, art. 18 y 24	Primero reclamación ante el Tribunal conforme a lo establecido en la LFPFA, si la resolución le es contraria al afectado puede impugnarla por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal (responsabilidad objetiva y directa y no supletoria)
2006	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	Actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión al primer acto de aplicación,
	Reformas al artículo 73 XXIX-H constitucional	Para imponer sanciones en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos
2007	Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Los artículos 14 y 15 unifican la competencia material que se encontraba dispersa en diversas disposiciones normativas y hace énfasis en el procedimiento especial para la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

El cuadro anterior nos parece bastante ejemplificativo y claro, por lo que nos limitamos a reafirmar la importancia de la jurisprudencia del tribunal al resolver tan variadas materias especializadas y, a señalar que nos parece por de más interesante, desde el punto de vista doctrinario, la competencia material otorgada al TFJFA, que obliga a matizar aún más sus facultades entre las que destacan las relacionadas con las sanciones y resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, pues de acuerdo a su naturaleza jurídica, contenida en los

artículos 73 XXIV, 74 fracción II y IV antepenúltimo párrafo y principalmente 79 constitucionales, también es un organismo *sui generis* con rango constitucional y con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus facultades, y que puede decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos de su ley específica, pero que se localiza dentro de la estructura orgánica de la Cámara de Diputados Federal, pues es en esta entidad fiscalizadora en la que se apoya dicha Cámara para la revisión de la Cuenta Pública del año inmediato anterior, además, se encarga de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones que le son conferidas.

De igual forma la LFRPE permite al TFJFA ampliar su campo de acción y tener como partes en un juicio a un gobernado y a cualquier ente público federal (Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, y cualquier otro ente público de carácter federal), como consecuencia de su actividad administrativa irregular.

Luego entonces las facultades del TFJFA no se limitan sólo a revisar resoluciones dictadas por autoridades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal en términos del artículo 90 constitucional, o por autoridades de las entidades federativas en tratándose de coordinación fiscal, sino que está facultado para revisar resoluciones de instancias orgánicas de otros poderes, como los caso expuestos.

### **3.6.2. - La competencia material del tribunal en la actualidad**

Hasta aquí nos hemos permitido analizar el desarrollo histórico, la naturaleza jurídica y las disposiciones normativas que regulan a esta institución jurídica, pero consideramos conveniente referirnos de manera somera a la jurisdicción actual del TFJFA para conocer un poco más sobre las materias, el número de asuntos, de tesis aisladas, precedentes y jurisprudencias emitidas por este órgano jurisdiccional.

Recordemos que en el año de 1938 se iniciaron 5,947 juicios en el entonces TFF, para 1939 fueron 5,227; en 1940, 5,743, en el año 1941 fueron 5,513, en 1942, 7,670 y en el año de 1943, 7,150 <sup>(161)</sup> y si bien no podemos realizar este pequeño ejercicio desde 1936 a la fecha, sí podemos referirnos de manera específica a los 2 últimos años de actividades que nos dan una idea de las facultades y carga de trabajo de este órgano jurisdiccional.

Alineados a estas ideas y aunque nos parece una actividad un tanto innecesaria y tal vez hasta tediosa la de transcribir artículos enteros de una ley, nos permitimos plasmar textualmente, el contenido de los artículos 14 y 15 de la nueva LOTFJA, con la finalidad de dejar claramente establecido el amplio espectro competencial del TFJA en cuanto a materias se refiere:

**ARTÍCULO 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

**I.** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

**II.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

**III.** Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

**IV.** Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

**V.** Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

**VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

---

<sup>(161)</sup> NAVARRO..., *op. cit.*, nota a pie (78), p. ó pp. 323

**VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

**IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

**X.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

**XI.** Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

**XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

**XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

**XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

**XV.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal **conocerá, además** de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

**ARTÍCULO 15.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Obsérvese que el TFJFA es competente para conocer sobre asuntos:

1) Fiscales; 2) administrativos; 3) pensiones militares; 4) pensiones civiles; 5) responsabilidades administrativas de los servidores públicos ; 6) comercio exterior; 7) pago de garantías; 8) resoluciones que resuelvan recursos administrativos; 9) negativas fictas; 10) positivas fictas; 11) responsabilidad patrimonial del Estado; 12) actos administrativos típicos (autos, decretos y acuerdos de carácter general diferentes a los reglamentos); 13) juicios de lesividad;<sup>(162)</sup> 14) resoluciones fundadas en acuerdos internacionales para evitar la doble tributación; y 15) las que se señalen en las demás leyes como competencia del tribunal como es el caso de la Ley Aduanera (artículo 203), la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 11-A), Ley de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 59) Ley del Servicio Profesional de Carrera (artículo 80).<sup>(163)</sup>

Ahora bien, podría pensarse que el Tribunal a estudio sólo dirime controversias surgidas entre los órganos de la administración pública federal ya sea centralizada o paraestatal (atendiendo al artículo 90 de la CPEUM y a la LOAPF) y los particulares, sin embargo, como lo hemos señalado en el párrafo anterior, el Tribunal está facultado para resolver controversias surgidas con motivo de las sanciones y demás resoluciones que emita la **Auditoria Superior de la Federación**, que es un órgano con autonomía técnica y de gestión **de la Cámara de Diputados** y para resolver los recursos de reclamación y juicios de nulidad con motivo de la aplicación de la **Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**, por la actividad administrativa irregular de los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Y aunque la competencia material parezca enorme, el TFJFA también puede ser competente por afinidad, es decir, cuando no haya una disposición legal

---

<sup>(162)</sup> ESQUIVEL-VÁZQUEZ define a este juicio como “el intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal”.

<sup>(163)</sup> *Vid.* § 3.6.1.

expresa que faculte al TFJFA para conocer sobre determinada materia ni a ningún otro tribunal; aquél, al ser el órgano jurisdiccional “mas afín”, es que conoce y resuelve los conflictos que surjan por la aplicación de aquella disposición normativa imperfecta; el ejemplo más claro nos lo brinda la tesis aislada I.6o.T.241 L, publicada en la página 1731 del SJFyG XXI, de enero de 2005, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

**COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** Las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la normatividad que regula el programa de separación voluntaria en la administración pública federal, debe considerarse competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no señale expresamente dicho supuesto, pues el mencionado tribunal constituye el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver este tipo de conflictos, ya que se le ha dotado de facultades, entre otras, la de resolver en materia de pensiones, tales como las civiles y las de los miembros de los cuerpos armados, ambas con cargo al erario federal, como lo dispone el citado artículo 11, fracciones V y VI, de su ley orgánica; prestaciones que guardan cierta analogía con la que deriva del referido programa, ya que tanto estas pensiones como la del retiro voluntario en cuestión, no están consignadas en las leyes laborales, sino que emanan de disposiciones de diversa naturaleza, con cargo al erario federal y son prestaciones que se otorgan con motivo del puesto desempeñado por los reclamantes.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Competencia 76/2004. Suscitada entre la Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Junta Especial Número 14 Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje. 9 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretario: Augusto Santiago Lira.

De igual forma existe competencia por **afinidad** para conocer sobre la prestación de servicios de los miembros del servicio exterior mexicano, a la luz de la tesis 2a. XVII/2000, publicada en el SJFyG XI, de Marzo de 2000, cuyo rubro y texto señalan lo siguiente:

**COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** En la jurisprudencia 24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que por disposición

expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, cuatro grupos, a saber, los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, se encuentran excluidos de la relación Estado-empleado equiparada a la laboral, manteniendo su origen administrativo, encontrándose esta relación regida por sus propias normas legales y reglamentarias. Ahora bien, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento no establecen cuál es el órgano competente para conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los miembros integrantes del Servicio Exterior Mexicano. Por ello, ante la falta de disposición legal que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver controversias que se susciten con motivo de la prestación de servicios del personal del servicio exterior y tomando en cuenta que conforme al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, debe considerarse que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver este tipo de controversias, en tanto que la relación entre tal personal y el Estado es una relación jurídica del orden administrativo y a dicho tribunal se le ha dotado, entre otras facultades, la de resolver en materia disciplinaria los conflictos derivados de infracciones por responsabilidad administrativa de servidores públicos, entendiéndose por éstos, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 108 constitucional, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, por lo que dentro de su esfera competencial realiza funciones contencioso-administrativas al contar con atribuciones para conocer no sólo de asuntos fiscales, sino también de controversias relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., 3o., fracción VII, 53 y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así, la competencia material del TFJFA es bastante amplia, por lo que **no es un error empezar a hablar de salas especializadas**, pero hasta que el momento adecuado llegue, las Salas Regionales y la Sala Superior seguirán conociendo de una gran diversidad de asuntos administrativos y fiscales, y junto a esta competencia amplísima encontramos las tesis aisladas, precedentes y jurisprudencias que facilitan la aplicación de la normatividad, actos, procedimientos y resoluciones sujetas a la jurisdicción del tribunal.

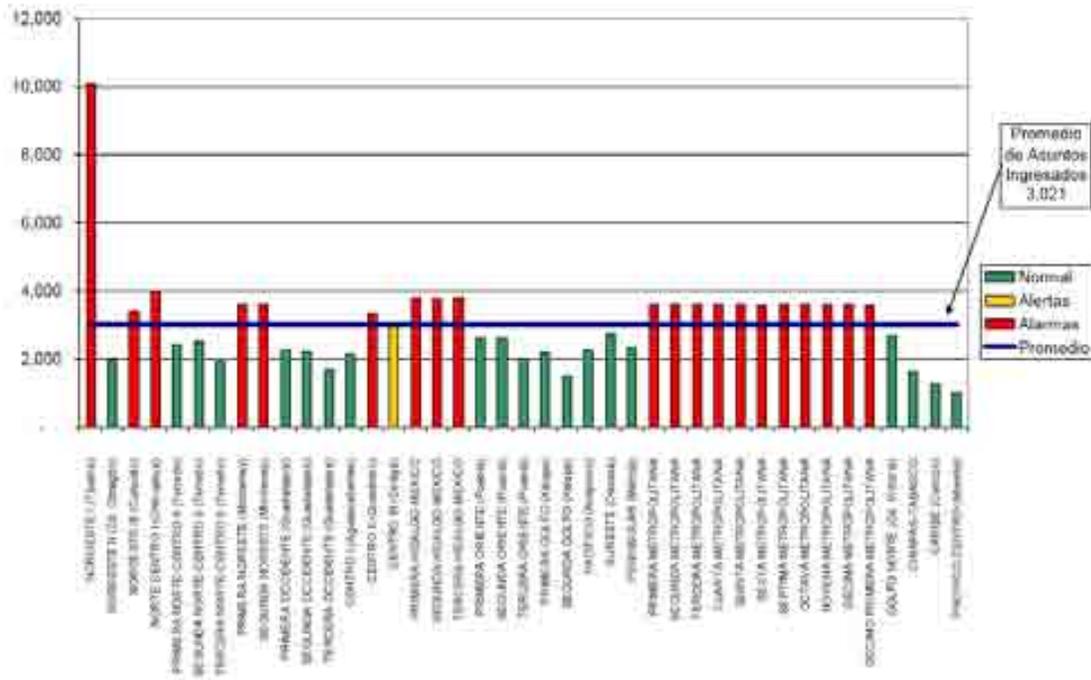
### **3.6.3.- Estadísticas jurisprudenciales y fortalecimiento institucional de la jurisdicción contencioso administrativa federal**

Ahora que conocemos la competencia material del Tribunal podemos señalar algunas cuestiones estadísticas que fortalecen la importancia de la jurisprudencia especializada:<sup>(164)</sup> el año 2006 inició con 124,613 asuntos en trámite, se agregaron 150,073 nuevos expedientes durante todo el año, se

<sup>(164)</sup> Apoyamos el presente epígrafe Con datos y archivos digitales de los Informes de Actividades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2006 y 2007.

concluyeron 151,300 y quedaron pendientes de resolución otros 123,386, por lo que cada Sala Regional conoció en promedio de 3,021 expedientes en las materias ya señaladas.

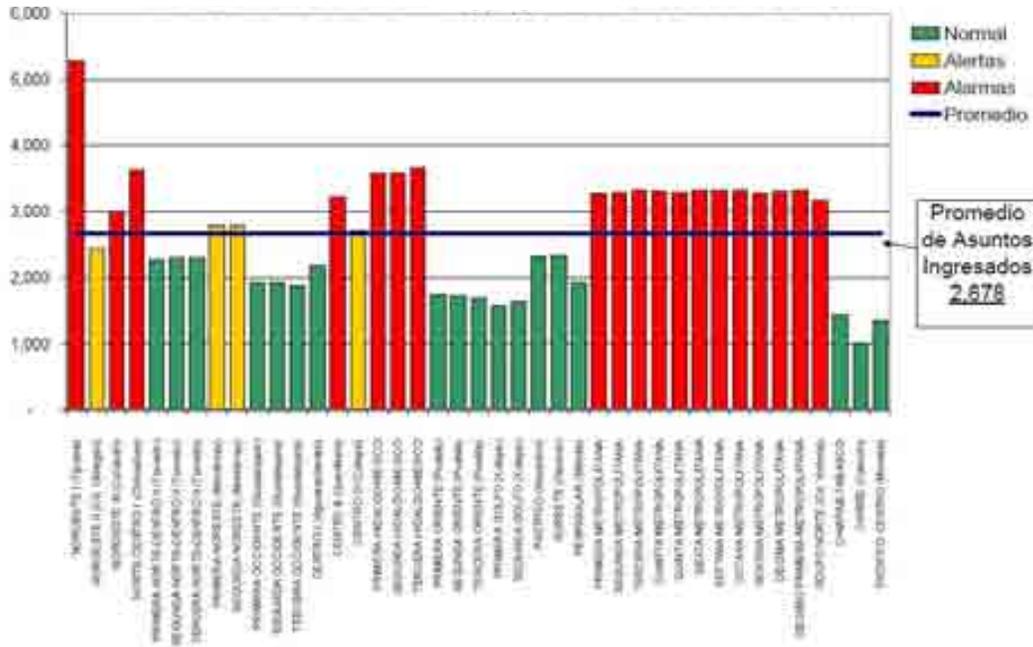
Demandas nuevas ingresadas por Sala Regional  
Promedio: 3,064 ingresos por sala en el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006, con información real a Octubre y proyección a Diciembre



El año 2007 fue muy similar pues se inició con los 123,386 asuntos ya mencionados, ingresaron 134,566 (109,809 demandas nuevas y 24,757 dados de alta), se concluyeron 139,430 y quedaron pendientes de resolución otros 118,522.

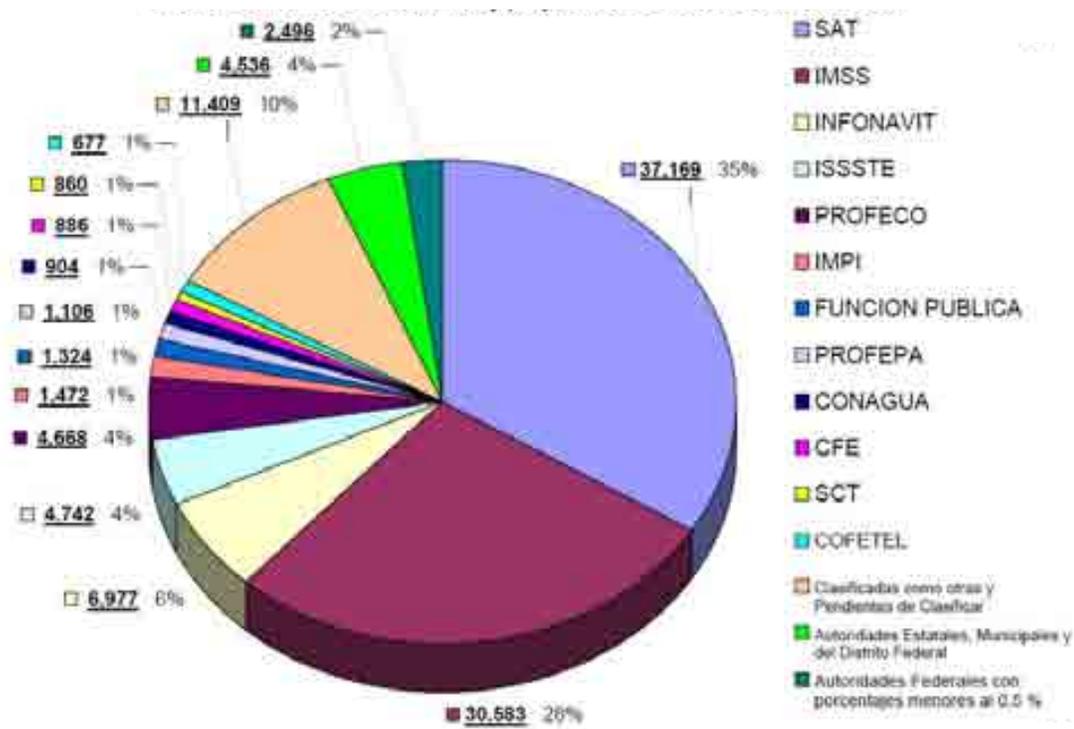
Este cúmulo de asuntos representó un promedio de 2,678 asuntos por Sala Regional con un interés económico en \$293,017 millones de pesos correspondientes a 214,302 expedientes.

Demandas nuevas ingresadas por Sala Regional  
 Promedio: 2,678 ingresos por sala en el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007, con información real a octubre y proyección a diciembre



De las 109,809 demandas nuevas correspondientes al año 2007, 37,169 correspondieron a asuntos fiscales relacionados con el Servicio de Administración Tributaria, 30,583 para el IMSS, 6,977 para el INFONAVIT y las demás fueron contra otras autoridades como el IMPI, PROFECO, Función Pública, PROFEPA, CONAGUA, CFE, SCT, COFETEL e ISSSTE entre otras:

109,809 Demandas nuevas en 2007, correlación por Autoridad:  
 Información real al 31 de octubre y proyectada al 31 de diciembre de 2007



Con este marco estadístico demostramos con datos reales y concretos la importancia de la actividad jurisdiccional realizada por ese tribunal, que al resolver sobre las controversias que son sometidas a su consideración va plasmando poco a poco los criterios que más tarde servirán para fijar tesis, precedentes o jurisprudencias.

De esta forma el avance jurisprudencial de los últimos cuatro años es el siguiente: <sup>(165)</sup>

<b>AÑO</b>	<b>TESIS AISLADAS</b>	<b>PRECEDENTES</b>	<b>JURISPRUDENCIAS</b>
<b>2004</b>	14	54	5
<b>2005</b>	41	133	42
<b>2006</b>	36	190	19
<b>2007</b>	61	456	34

De igual forma y dada la importancia de los asuntos que se someten a su jurisdicción, el PJF se ve en la necesidad de conocer mediante recurso de revisión o amparo de las actividades del tribunal, es así que aquél emitió durante 2007, 39 jurisprudencias de las cuales 19 se refieren expresamente al tribunal y 20 que se refieren a la competencia del mismo, publicadas en el SJFyG <sup>(166)</sup>.

### **3.7.- CONCLUSIONES PRELIMINARES**

**PRIMERA.-** La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene sustento constitucional en los artículos 73 XXIX-H, 14 *in fine* y 133.

**SEGUNDA.-** La facultad de crear jurisprudencia no es un ejercicio monopólico del PJF, pues tanto los Poderes Judiciales locales así como los tribunales administrativos federales o estatales llámense, Poder Judicial del Estado de México, TFJFA, Tribunal Superior Agrario, Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal o de cualquier otra entidad, están facultados constitucionalmente y por ley, para crear jurisprudencia.

<sup>(165)</sup> La presente información se obtuvo de los informes de Actividades del TFJFA correspondientes a los años 2004, 2005, 2006 y 2007.

<sup>(166)</sup> En palabras del Magistrado Luis Malpica y de la Madrid, de las 88 mil sentencias que se dictaron en 2007, 51 mil quedan firmes, 17 mil se van en amparo y 19 mil en recurso de revisión, de este cúmulo de 36 mil resoluciones se revocan o modifican 12 mil asuntos.

**TERCERA.-** La jurisprudencia establecida por algún Poder Judicial Local o por un Tribunal Administrativo federal o estadual es obligatoria para los órganos jurisdiccionales que lo integran y para las partes sujetas a su jurisdicción siempre y cuando no conculque o contradiga alguna jurisprudencia del PJF.

**CUARTA.-** En nuestra opinión el aspecto más importante para la creación de la jurisprudencia podemos encontrarlo, de conformidad con el artículo 48 de la LFPCA, a través de la facultad de atracción, donde el Pleno o las Secciones de la Sala Superior, con la finalidad de establecer por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución conocen de los asuntos que son competencia de las Salas Regionales.

**QUINTA.-** El juicio contencioso administrativo federal cambia su naturaleza jurídica, pues a través de la reforma al artículo 73 XXIX-H, tiene facultades para imponer sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos y no sólo dictar sus resoluciones en base a actos de autoridad preexistentes. Lo anterior trae consigo la potenciación de la jurisprudencia del tribunal que adquirirá mayor importancia y difusión a la par del procedimiento especial de responsabilidades.

**SÉXTA.-** Desde la óptica pragmática el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se consolida como un órgano jurisdiccional imparcial, eficiente, eficaz, honrado, leal e independiente de los poderes ejecutivos en el ejercicio constitucional de la jurisdicción administrativa delegada para la emisión de sus sentencias en el marco de su autonomía y con ello se demuestra que no necesita estar adscrito al Poder Judicial de la Federación para realizar su noble labor.

## CAPÍTULO CUARTO

### PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA NECESIDAD DE ADECUAR Y PERFECCIONAR EL SISTEMA NORMATIVO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

#### Sumario

**4.1) El proceso de creación de la jurisprudencia ante las interrogantes de la práctica del foro y la doctrina, 4.2) Algunas cuestiones teóricas en la aplicación de la jurisprudencia, 4.2.1) Jurisprudencia por reiteración: finalidad práctica 4.2.2) Jurisprudencia por contradicción: una justificación con soporte legislativo, 4.2.3) Publicación de las jurisprudencias: la necesidad de la formalidad de su carácter vinculante, 4.2.4) La analogía en la aplicación de la jurisprudencia: un caso de discrecionalidad interpretativa, 4.2.5) ¿Qué pasa cuando un precedente es dejado sin efectos por una instancia posterior?: una limitación a la jurisdicción administrativa, 4.2.6) ¿Qué pasa cuando las Salas Regionales se apartan de los precedentes de Sala Superior?: la prevalencia y apartamiento, 4.3) La suspensión de la jurisprudencia: su carácter vinculante con la impartición de justicia administrativa, 4.4) Principios rectores de la obligatoriedad de la jurisprudencia: su visión lógico-jurídica, de justicia y control disciplinario, 4.5) Algunos problemas prácticos en la impartición de justicia administrativa en la aplicación de la jurisprudencia mexicana: un caso de conflicto competencial, 4.5.1) Obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, 4.5.2) Contradicción de tesis del TFJFA respecto a la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, 4.5.3) Contradicción de tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a sus propias tesis de jurisprudencia, 4.5.4) Falta de un recurso que obligue a las Salas a aplicar la jurisprudencia dictada por propio Tribunal, 4.6) La necesidad de reformas y adiciones al ordenamiento jurídico federal de la jurisdicción administrativa.**

#### 4.1.- El proceso de creación de la jurisprudencia ante las interrogantes de la práctica del foro y la doctrina

*“...la jurisprudencia del Tribunal Fiscal forma un conjunto de realizaciones técnicas del que pueden sentirse orgullosos el propio Tribunal y la Administración Pública mexicana, siendo merecedoras de más amplia difusión, ya que en algunos círculos profesionales de importancia está reputada, como todo lo que se refiere a la legislación fiscal, una especie de sancta sanctorum al que deben aproximarse únicamente los no muy numerosos iniciados...”*

**León Méndez Berman**

No todo criterio de interpretación plasmado en un fallo jurisdiccional es jurisprudencia y no puede ser considerado como fuente del Derecho mientras no obligue a los órganos jurisdiccionales subordinados a quien crea dicho criterio,

esto es, de establecer una regla de carácter vinculante, y para ello, es necesario, un proceso de creación que conlleve a la posibilidad de que dicha interpretación se beneficie de cierta obligatoriedad (*infra*, § 4.4, y el ANEXO-NUEVE).

Pero en el caso de la jurisprudencia del tribunal administrativo en cuestión, nos lleva a plantear inicialmente dos interrogantes.

¿Cuándo podemos considerar que una jurisprudencia ha nacido a la vida jurídica y por consiguiente resulta obligatoria?

¿Es en el momento en que se da la reiteración de los tres precedentes, cuando se resuelve la contradicción o cuando se publica en la revista del tribunal?

La respuesta a estas interrogantes se abordarán en el presente capítulo al describir los procesos de creación, suspensión y modificación de la jurisprudencia, y desde luego, del apartamiento de los precedentes.

Inicialmente consideramos que en la LFPCA (en los artículos 75 a 77) la forma en que se crea la jurisprudencia, está bastante clara y, a tal efecto haremos algunos comentarios sobre las categorías que hemos citado para dar el bosquejo de nuestras respuestas.

En ese orden de ideas, es menester saber cómo se crea un precedente (ANEXO 10), pues en el caso de la reiteración, de 3 o 5 de estos posibilitan la presencia de la jurisprudencia por reiteración, o cuando existe contradicción entre los mismos precedentes, obtenemos la llamada jurisprudencia por contradicción.

Por esto, debemos recordar el sistema de la unidad científica (*supra*, § 1.3.1.), donde si bien la interpretación e integración de la norma jurídica no es obligatoria, si permite otorgar certeza jurídica en el que en un caso similar, podrá ser resuelto de igual forma por otro órgano del mismo tribunal.

Ello es así porque las Salas Regionales, pueden apartarse de los precedentes si expresan las razones para el efecto, sin establecer si tales razones

deben ser graves para justificar el desacato o, simplemente, se pretende que éste se encuentre motivado en razones suficientes a juicio de la Sala, pero no se establece por la ley qué pasa cuando las Salas Regionales se apartan de un precedente (*infra*, § 4.2.6).

En consecuencia, y acorde al Sistema de la Unidad Científica (*supra*, § 1.3.1.), es en los precedentes donde consideramos que la facultad discrecional de los juzgadores de aplicarlos o no, se justifica al momento de que se encuentran ante situaciones similares, pero que para dar seguridad y certeza jurídica a las partes pueden adoptarlos como propios, reflejando así que el tribunal tiene criterios uniformes en su manera de resolver aún y cuando no sean obligatorios, sin embargo, puede que la Sala se aparte de los precedentes por alguna de las siguientes razones:

1. Que el criterio de los magistrados integrantes de la sala regional sea opuesto al sustentado por SS.
2. Aunque la Sala Regional coincida en esencia con el criterio del precedente, no lo considere aplicable al caso concreto por considerar, a su vez, que éste no es precisamente igual al que motivó el pronunciamiento del precedente.

Debemos señalar que la resolución de una Sala Regional que se aparte del precedente no constituye uno nuevo, pues de conformidad con el artículo 75 de la LFPCA, es facultad exclusiva de la SS, sea en Pleno o en Secciones. En efecto, ha quedado precisado que la jurisprudencia del tribunal se crea por reiteración o por contradicción de criterios y que los órganos facultados para ello son las Secciones y el Pleno del tribunal. El siguiente cuadro ejemplifica los procesos de creación de la jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN		
ÓRGANO	PRECEDENTES	APROBADO POR
PLENO DE SALA SUPERIOR	3 en el mismo sentido sin ninguno en contrario	7 magistrados
SECCIONES DE SALA SUPERIOR	5 en el mismo sentido sin ninguno en contrario	4 magistrados
JURISPRUDENCIA POR CONTRADICCIÓN		
SISTEMA DE OBLIGATORIEDAD INSTITUIDA		
Contradicción entre sentencias de:	Resuelve el Pleno de Sala Superior con aprobación de:	
Salas Regionales	7 Magistrados	Si no hay aprobación de 7 magistrados sólo forma precedente
Secciones de Sala Superior	7 Magistrados	
Sala Regional y Sección de Sala Superior	7 Magistrados, Sala Regional informa porqué se apartó del criterio	

La claridad del contenido del cuadro es inminente, por tal motivo creemos pertinente abordar algunas cuestiones específicas sobre la jurisprudencia por contradicción y reiteración en el marco de algunas cuestiones de carácter teórico al momento de su aplicación.

#### 4.2.- Algunas cuestiones teóricas en la aplicación de la jurisprudencia

La jurisprudencia, sea por contradicción y/o reiteración publicadas en la revista del órgano jurisdiccional a estudio, permiten conocer los criterios obligatorios que deben acatar y aplicar las Salas Regionales al resolver controversias similares y conculcarlas implica una responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos y que actualmente no implica un beneficio real para el particular (*supra*, § 2.1. e *infra* §§ 4.5.4. y 4.6.).

##### 4.2.1.- Jurisprudencia por reiteración: finalidad práctica

La jurisprudencia por reiteración es una institución que se introduce al Código Fiscal de la Federación de 1966 con las reformas de 2 de febrero y 1° de agosto de 1978, por lo que puede considerarse que su creación es relativamente

nueva considerando que el tribunal tiene la facultad de crear jurisprudencia desde la LJP de 1936 (*supra*, § 2.4.7.).

Ante tales consideraciones, en la Exposición de Motivos del Decreto que Reforma y Adicional el Código Fiscal de la Federación de 1978, se dijo:

“...en esta iniciativa se propone que la jurisprudencia pueda fijarse por el impulso de una nueva fuente: la tesis reiterada de la Sala Superior, al resolver los recursos de revisión en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Cabe hacer notar que con ello se da reconocimiento a una práctica existente en el seno del Tribunal, ya que actualmente las salas vienen invocando en sus fallos el criterio sustentado en las resoluciones dictadas en dichos recursos”

Como puede observarse, esta figura estaba limitada a aquellas sentencias que reiteraran criterios establecidos al resolver los recursos de revisión propios de la autoridad administrativa, sin embargo con el devenir legislativo y con la pérdida de la facultad revisora de la Sala Superior, esta limitación a la jurisprudencia por reiteración, fue derogada para ser aplicada de manera genérica a aquellos casos en que se sostuvieran criterios similares sin ninguno en contrario.

#### **4.2.2.- Jurisprudencia por contradicción: una justificación con soporte legislativo**

Como punto de partida de este epígrafe debemos tener presente que la intención del legislador al facultar al TFJFA para fijar su jurisprudencia por contradicción fue que aquél tuviera un mecanismo para conciliar los fallos opuestos emitidos en asuntos idénticos.

En ese orden de ideas la jurisprudencia por contradicción no surge de una simple divergencia doctrinal, sino que hace referencia a una discrepancia profunda y concreta que se actualiza en el supuesto de la decisión de dos o más litigios que presentan identidad en su configuración y en aspectos relevantes para la decisión. Por lo que es necesaria la existencia de tres elementos esenciales:

1. Que al resolver los planteamientos jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes;
2. Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias y por ende, que en una sentencia se hubiera afirmado u otorgado lo que en la otra se negó; y
3. Que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos.

No debemos perder de vista que uno de los objetivos primordiales sobre la jurisprudencia por contradicción tiene fines prácticos, unificando criterios para que las Salas Regionales puedan contar con una línea interpretativa homogénea en casos análogos.

Como hemos visto en el apartado anterior, la contradicción de sentencias se resuelve por el Pleno de la SS, sin embargo, no está obligado a adoptar uno de los criterios que entran en contradicción, sino que tiene la libertad de apartarse de ellos y sustentar uno propio y distinto. De igual forma la contradicción puede comprender más de dos resoluciones sin que exista alguna limitación en cuanto al número de asuntos, por lo que el Pleno puede estar en condiciones de inclinarse por alguno de los criterios divergentes o establecer el propio.

Es importante recalcar que según los criterios establecidos por la SS, las personas autorizadas en términos del artículo 200 del CFF vigente en el año 2004 y correlativo al último párrafo del artículo 5° de la LFPCA, no están facultadas para denunciar la contradicción de sentencias, toda vez que este precepto normativo faculta limitativamente para formular promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; al respecto resulta aplicable la jurisprudencia:

**CONTRADICCIÓN DE SENTENCIAS. NO ESTÁ LEGITIMADA PARA DENUCIARLA LA PERSONA AUTORIZADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 200 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN EL AÑO 2004.-** El artículo 261 del Código Fiscal de la Federación vigente en

2004, establece que podrán denunciar la contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del Tribunal o las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis que se estiman contradictorias hubieran sido sustentadas, y a este respecto, conforme a lo indicado en el artículo 198 del citado ordenamiento tributario, son parte en el juicio contencioso administrativo: A) El demandante; B) Los demandados, quienes pueden ser, la autoridad que dictó la resolución impugnada, o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; C) El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad emisora de la resolución impugnada, inclusive la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales; y D) El tercero que tenga un derecho incompetente con la pretensión del demandante. En consecuencia, si la contradicción de sentencias es denunciada por una persona distinta de las señaladas, promoviendo por su propio derecho debe estimarse improcedente; sin que sea óbice el que dicha persona haya tenido el carácter de autorizado para oír y recibir notificaciones en uno de los juicios, en términos del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, ya que conforme a dicho numeral, la persona así autorizada, sólo puede hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos, e interponer recursos; y en este caso, no se estaría haciendo una promoción de trámite, rindiendo una prueba, presentando alegatos y tampoco se estaría interponiendo un recurso”

No obstante el criterio anterior, debemos considerar que si una persona autorizada en términos del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación o 5° de la actual LFPCA puede presentar recursos, con mayor razón debe estar facultada para presentar una denuncia de contradicción de sentencias, por lo que resultaría conveniente cambiar el criterio interpretativo.

Como hemos visto en nuestro cuadro (*vid, § 2.4.7 in fine*) sobre el desarrollo histórico de la jurisprudencia, durante varios años se considero pertinente la denuncia pública de cualquier particular para conocer sobre alguna contradicción lo cual era, a nuestro parecer un medio idóneo para la difusión, fuerza e importancia de la jurisprudencia del tribunal, sin embargo en la actualidad y como ya hemos visto, sólo las partes o algún Magistrado puede hacer la denuncia correspondiente.

Ratifica la visión de lo jurídico las palabras de TREVIÑO-GARZA <sup>(167)</sup> quien además de robustecer los argumentos anteriores, nos permite reafirmar lo ya dicho sobre la analogía entre la ley y la jurisprudencia al tenor de las siguientes consideraciones:

“...debe concederse una acción pública para que cualquier persona que tenga conocimiento de la existencia de un criterio contradictorio lo pueda denunciar, pues al volverse obligatorio, **surte efectos de ley** y como tal, un criterio erróneo puede causar daño a quien se le aplica de manera equivocada...”

#### **4.2.3.- Publicación de las jurisprudencias: la necesidad de la formalidad de su carácter vinculante**

Descritas las consideraciones generales que sobre la creación de la jurisprudencia se han vertido, consideramos importante abordar la importancia que tiene su publicación. En efecto, cabe preguntarnos si es necesario que las jurisprudencias se publiquen en la RTFJFA para tener carácter obligatorio o no.

En nuestra opinión, la revista permite darle publicidad y difusión a todas las jurisprudencias de SS y aunque el artículo 76 de la LFPCA no establece como condición que se publiquen en ésta, para tener fuerza obligatoria, lo consideramos necesario para que pueda tener efectos jurídicos, pues su publicación puede considerarse como un elemento formal para su iniciación de vigencia.

En este orden de ideas QUIROZ-BARCELETA <sup>(168)</sup> nos señala que son dos los elementos necesarios para que una jurisprudencia tenga el carácter de obligatoria:

1. Que los supuestos jurídicos para la creación de la jurisprudencia se cumplan, es decir, que exista el número de precedentes necesarios para

<sup>(167)</sup> TREVIÑO-GARZA, Adolfo, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, Porrúa, ciudad de México, 1997, p. 236.

<sup>(168)</sup> QUIROZ-BARCELETA, Blanca Patricia, *La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, no siempre es fuente formal del Derecho*, Universidad Femenina de México, ciudad de México, Tesis (Licenciatura en Derecho), 1995, p. 54

crearla o que exista alguna contradicción de sentencias. Estamos desde luego en su dimensión material y,

2. En la dimensión formal, se requiere de la elaboración del precedente en términos del RITFJFA con la elaboración del precedente con su rubro, texto y la correspondiente publicación en la revista del tribunal.

Así mismo, la Magistrada de Sala Superior DÍAZ-VEGA <sup>(169)</sup> al referirse a la obra de LUDER-A. Italo, nos da más argumentos para afirmar lo anterior al señalar que: "... es la publicidad de las sentencias lo que implica una garantía de buena justicia, un freno a la arbitrariedad en el ejercicio de la función jurisdiccional y se efectúa un control permanente por parte del público y especialmente por los profesionales...".

Lo anterior se ve reflejado a través de los precedentes, ya que, atendiendo a la literalidad del artículo 75 de la LFPCA, se establece que las sentencias pronunciadas por las Secciones o el Pleno de SS constituirán precedentes una vez publicados.

Podemos concluir que lo anterior tiene por finalidad que quien invoque una jurisprudencia en el juicio contencioso administrativo federal, ya sea el propio juzgador o alguna de las partes, señale los datos de identificación de la jurisprudencia para que a su vez las demás partes de la relación jurídico procesal puedan contravenir, probar cuestiones diversas o señalar la inaplicabilidad de tal jurisprudencia.

#### **4.2.4.- La analogía en la aplicación de la jurisprudencia: un caso de discrecionalidad interpretativa**

Siguiendo las directrices de lo expuesto, abordamos el tema de la analogía a través de la máxima latina ***in casibus omissis deducenda est legis ratio a similibus***, es decir, *en casos de omisión debe interpretarse la ley igual que en*

---

<sup>(169)</sup> ***Apud.***, DÍAZ-VEGA, Silvia Eugenia, "***La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa***" Ponencia presentada en el Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007, del Instituto de Justicia Administrativa del TFJFA, México, D.F., 21 de noviembre de 2007.

*casos semejantes*. En consecuencia, cabe preguntarnos ¿es posible aplicar la jurisprudencia en forma analógica?

El Poder Judicial federal tiene al respecto la jurisprudencia con número de registro 193,841 correspondiente a la Novena Época, publicada en el SJFyG, IX, de Junio de 1999, páginas 837, con número de tesis VIII.2o.J/26, señala lo siguiente:

**ANALOGÍA, PROCEDE LA APLICACIÓN POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.** Es infundado que las tesis o jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o sus Salas, no puedan ser aplicadas por analogía o equiparación, ya que el artículo 14 constitucional, únicamente lo prohíbe en relación a juicios del orden criminal, pero cuando el juzgador para la solución de un conflicto aplica por analogía o equiparación los razonamientos jurídicos que se contienen en una tesis o jurisprudencia, es procedente si el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis, máxime que las características de la jurisprudencia son su generalidad, abstracción e impersonalidad del criterio jurídico que contiene.

Lo anterior resuelve el problema en materia de la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación en materia de legalidad, pero el tribunal a estudio no puede aplicarla analógicamente cuando se hace referencia a la constitucionalidad de una ley, pues es requisito indispensable que el poder judicial haga un pronunciamiento al respecto. Sin embargo nos queda la duda sobre la aplicación analógica de la jurisprudencia del órgano jurisdiccional en estudio.

Al respecto tenemos la Tesis Aislada número II-TASS-2335, con número de registro 2,128, publicada en la RTFF, correspondiente a la Segunda Época, Año IV, Nos. 16 y 17, Tomo II, correspondiente a Enero-Mayo de 1981, visible en la página 482 cuyo rubro y texto es el siguiente:

**JURISPRUDENCIA DE ESTE TRIBUNAL. NO SE VIOLA POR DEJAR DE APLICARSE EN FORMA ANALÓGICA.** -No se considera que exista violación al artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, si las Salas Regionales no aplican analógicamente una jurisprudencia de este Tribunal, ya que no tienen la obligación de observar una tesis que no se refiere a la situación concreta que se les plantea, siendo facultad discrecional de las mismas Salas aplicarla por analogía en tanto que no se establezca nueva jurisprudencia relativa a la situación en que se pretende la aplicación analógica.

De lo anterior se coligue que es una facultad discrecional de los Magistrados del tribunal, seguir aplicando o no, una jurisprudencia creada bajo una normatividad diversa, pero si prevé el mismo supuesto normativo y sólo se trató de un cambio de disposición reguladora no vemos el porqué no seguir aplicando la jurisprudencia en forma analógica.

El ejemplo más claro lo tenemos con el Título VI del CFF vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 y la actual LFPCA que si bien presenta algunos cambios relevantes; se siguen aplicando varias jurisprudencias relativas al CFF por tratarse de idénticos supuestos normativos que conservan el mismo principio inspirador.

#### **4.2.5.- ¿Qué pasa cuando un precedente es dejado sin efectos por una instancia posterior?: una limitación a la jurisdicción administrativa**

Hemos señalado que la jurisprudencia se forma con 3 ó 5 precedentes del Pleno o de las Secciones de la SS, o por contradicción, y que nace a la vida jurídica adquiriendo valor objetivo en el momento en que se resuelve el último caso similar. Sin embargo cabe preguntarnos: ¿qué pasaría si alguna de las sentencias de donde se tomó un precedente es dejada sin efectos por una instancia posterior? ¿La jurisprudencia emitida por el tribunal pierde su valor o conserva su aplicabilidad?

En ese orden de ideas debemos recordar que el tribunal a estudio conforme a la Exposición de Motivos de la LJF (aplicable tanto para los códigos fiscales como para la ley actual), a través del entonces Pleno y ahora Sala Superior, tiene facultades para reglamentar y subsanar las faltas de la ley que **regula** el procedimiento contencioso administrativo federal y con ello puede decidir las formas de creación y alcances de su jurisprudencia en términos de la disposición normativa aplicable, el cual a nuestro parecer estuvo correctamente regulado hasta finales de la quinta época de la revista del Tribunal.

Ello es así pues se consideraba correcto que en tratándose de jurisprudencia por reiteración de 3 o 5 precedentes no importaba que una de las sentencias fuera dejada sin efectos por una instancia posterior; de esta forma tenemos la jurisprudencia II-J-136, con número de registro 4,366, correspondiente a la Segunda Época de la RTFF, Año V, No. 32. Agosto 1982, visible a página 4, que literalmente señala:

**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- CUANDO DEJA DE SER OBLIGATORIA.-** En los términos de los artículos 231 y 233 del Código Fiscal de la Federación, solamente la Sala Superior podrá establecer y variar la jurisprudencia de ese Cuerpo Colegiado, por lo que mientras la misma no sea modificada por la Sala Superior, tendrá el carácter de jurisprudencia y será obligatoria para las Salas Regionales. Así pues, el hecho de que la sentencia dictada en un juicio en el que se sentó una de las tesis que dieron origen a determinada jurisprudencia haya sido revocada por una sentencia de amparo, no le quita ese carácter.

Por otro lado, para fijar jurisprudencia por contradicción se seguía un criterio similar, ya que no era requisito indispensable que las sentencias materia de la divergencia de criterios tuvieran el carácter de firmes aún y cuando alguna de ellas hubiese sido impugnada ante el PJJ, pues la finalidad de la contradicción **era dar certeza a las Salas Regionales y a los justiciables respecto a los casos que serían resueltos de manera analógica y con ello no se afectaría el principio de economía procesal al esperar la resolución definitiva del tribunal de alzada**; ya que afirmar lo contrario implicaría la existencia de una confusión interpretativa que a su vez provocaría sentencias contradictorias y resoluciones poco prácticas.

Lo anterior era así atendiendo al principio de economía procesal, pues si en una contradicción se tuviera que esperar a que el Poder Judicial Federal resolviera en definitiva el recurso de revisión o el amparo que en su caso se hubiesen agotado, cabría la posibilidad, como ya se dijo, de que se siguieran emitiendo fallos contradictorios, ocasionando incertidumbre entre las Salas Regionales y los particulares que a ellas acuden en demanda de justicia administrativa.

Así las cosas, frente a la probabilidad de que continuaran sustentándose fallos contradictorios, es preferible que se resuelva dicha controversia, y

eventualmente si el criterio correspondiente se ve alterado por lo que en su caso resuelva el Poder Judicial Federal, se ajustaría el criterio correspondiente, y la jurisprudencia se suspendería, pero la finalidad esencial de evitar la emisión de fallos contradictorios en su momento se habría solucionado.

Además, es importante enfatizar en la intención del legislador y en especial la Exposición de Motivos de la LJF, cuyo espíritu ha pasado por los Códigos Fiscales de 38, 67 y 81 y ahora a la LFPCA, el tribunal tiene facultades suficientes para señalar cómo y en qué supuestos fija su jurisprudencia, por lo que no es necesario una revisión jurisdiccional ante una instancia superior para que el tribunal fije su jurisprudencia, la cual podrá modificarse en caso de que el PJF emita, en términos de los artículo 192 y 193 de la LA, una jurisprudencia y no una tesis.

Robustecía lo anterior la jurisprudencia V-J-SS-80, visible en la RTFF, Quinta Época, Año V, número 58 de octubre de 2005.

**CONTRADICCIÓN DE SENTENCIAS.- PROCEDENCIA DE SU DENUNCIA.-**

Para la procedencia de una denuncia de contradicción de sentencias conforme al artículo 261 del Código Fiscal de la Federación, no es requisito indispensable que las sentencias materia de la divergencia de criterios tengan el carácter de firmes, puesto que si alguna de ellas ha sido impugnada ante el Poder Judicial Federal, ello en nada altera que la finalidad de la contradicción es dar certeza a las Salas Regionales y a los justiciables respecto a qué casos iguales serán resueltos de la misma manera, y además atendiendo al principio de economía procesal no es necesario aguardar a la resolución definitiva del Tribunal de Alzada, con lo que se evita que se sigan emitiendo fallos contradictorios.

Contradicción de Sentencias No. 8914/99-11-06-5/Y OTRO/182/04-PL-08-01.- Resuelta por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 14 de marzo de 2005, por mayoría de 6 votos a favor y 5 votos en contra.- Magistrado Ponente: Manuel Luciano Hallivis Pelayo.- Secretario: Lic. Enrique Orozco Moles.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/24/2005) <sup>(170)</sup>

---

<sup>(170)</sup> La votación a favor estuvo a cargo de los Magistrados Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Silvia Eugenia Díaz Vega, Manuel Luciano Hallivis Pelayo, Luis Carballo Balvanera, Guillermo Domínguez Belloc y María del Consuelo Villalobos Ortíz y cinco votos en contra de los Magistrados Luis Malpica y de la Madrid, Jorge Alberto García Cáceres, Alma Gianina Isabel Peralta Di Gregorio, Alejandro Sánchez Hernández y María Guadalupe Aguirre Soria.

Y decimos que robustecía estas ideas porque desafortunadamente fue suspendida por el Pleno en sesión de 29 de mayo de 2006 (publicada en la revista número 73 correspondiente al mes de enero de 2007) con lo que el nuevo criterio, en nuestra consideración erróneo, es el que una sentencia del tribunal debe quedar firme para que pueda formar precedente y no debe estar *sub judice*.

De esta forma se considera que si una de las sentencias sujetas a contradicción no es firme y es dejada sin efectos en virtud de una ejecutoria, "...no se cumplen con los requisitos sujetos a estudio, para acreditar la existencia de contradicción de sentencias, pues al haber quedado sin efectos uno de los fallos que la originan, no se da la oposición formal de criterios. Se arriba a tal conclusión, pues por razones de lógica fundamental sólo puede haber contradicción entre tesis opuestas; por tanto, basta que una de ellas deje de existir para que con ellas se extinga todo antagonismo..." (171)

A favor de este criterio la Magistrada de SS, AGUIRRE-SORIA María Guadalupe (172) considera que:

"... a fin de que proceda una contradicción de sentencias entre las emitidas por las Salas Regionales o entre las dictadas por las Secciones, las sentencias en cuestión deben estar firmes; de otra manera, no sería adecuado pronunciarse respecto del criterio que deba prevalecer, toda vez que si la sentencia en que se contiene tal criterio es modificada o anulada por el Tribunal de Alzada, la determinación del Pleno de la Sala Superior, vía contradicción de sentencias, carecería de sustento legal, por tanto, se considera que es requisito para la contradicción de sentencias, el que éstas tengan firmeza legal..."

En oposición a las ideas expuestas encontramos a la también Magistrada de SS DÍAZ-VEGA quien expresa: (173)

"...no corresponde con los argumentos expresados en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, pues ante todo debe tomarse en consideración que debe prevalecer el principio de seguridad jurídica, lo cual puede privar a través de la jurisprudencia que el Tribunal establezca en

(171) Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 5a Época, Año VII, Núm., 78, Junio 2007, p.104.

(172) Voto particular de la Magistrada dentro del precedente V-P-SS-729, publicado en la RTFJFA, Quinta Época, Año V, número 58 de octubre de 2005.

(173) *Íbidem*, nota a pie (169).

relación a los criterios de las salas en relación a los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito, estos forman su propia jurisprudencia...”

Luego entonces se rompe con la unidad de criterios existente hasta el año de 2006 y la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional se ve limitada con los nuevos criterios establecidos por la SS que durante varios años fijó su jurisprudencia sin necesidad de que las sentencias se encontraran firmes, pues es una facultad que ha tenido desde la LJF y que ahora se desvirtúa en detrimento de su facultad para emitir jurisprudencia, por lo que consideramos prudente retomar el espíritu de la jurisprudencia señalada en primer término.

#### **4.2.6.- ¿Qué pasa cuando las Salas Regionales se apartan de los precedentes de Sala Superior?: la prevalencia y apartamiento**

El artículo 75 párrafo tercero de la LFPCA señala que las Salas pueden apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones con la condición de que expresen los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia. Pero ¿qué pasa después? ¿Qué hace el Presidente con esa sentencia? Desafortunadamente la idea queda trunca pues la ley no menciona cual es la finalidad de enviar una sentencia contradictoria a un precedente.

Como hemos visto (*vid*, § 2.4.7.), durante el período comprendido entre el 5 de enero de 1988 al 31 de diciembre de 1995, una de las formas de crear jurisprudencia fue la de resolver cuál sería la tesis que debería de prevalecer en aquellos casos en que una Sala Regional sostuviera un criterio distinto a un precedente, por lo que el caso era sometido al conocimiento del Pleno quien resolvía el asunto como si se tratase de una contradicción de sentencia y fijaba jurisprudencia al respecto.

Sin embargo el legislador dejó en su momento el último párrafo del artículo 259 del CFF inconcluso y reescribió el texto en el artículo 75 de la vigente LFPCA sin señalar las consecuencias obvias que eran la creación de jurisprudencia.

Ante esta problemática existen dos soluciones, una de ellas es derogar el último párrafo del artículo 75 y la otra (la más acertada) que les da a las Salas Regionales, una participación más directa en la creación de jurisprudencia y les permite innovar, argumentar y fomentar el análisis y discusión del Derecho Fiscal y Administrativo.

Lo anterior no nos parece una idea descabellada, pues en promedio, las 41 Salas Regionales existentes a julio de 2008 (sin contar la sala de propiedad intelectual que a la fecha no ha iniciado sus funciones), conocen aproximadamente 3 mil asuntos al año, y si participasen en la creación de jurisprudencia, se permitiría analizar, difundir, discutir y perfeccionar estos criterios de interpretación tan importantes y debatibles en el Derecho Fiscal y Administrativo.

#### **4.3.- La suspensión de la jurisprudencia: su carácter vinculante con la impartición de justicia administrativa**

El Derecho, como producto social, siempre va detrás de la realidad y trata de regular todo aquello que sea susceptible de trascender en el campo jurídico en un espacio y tiempo determinado; por otro lado, en tratándose de la aplicación concreta de las normas jurídicas para resolver un conflicto, la interpretación jurisprudencial da seguridad a las partes de que el juzgador, resolverá de igual forma que en otros casos similares.

No obstante lo anterior, el órgano jurisdiccional, al igual que el legislador, puede cambiar los criterios con los que resuelve, siempre y cuando señale los razonamientos lógico-jurídicos que lo llevaron a tal modificación y siga las vías legales para lograr la pérdida de vigencia o la modificación de sus criterios jurisprudenciales.

Para hablar de la figura jurídica de la **suspensión**, debemos entender también lo que es el **apartamiento**, pues aunque ambas figuras parecerían similares y van ligadas entre sí, su finalidad y objetos son diversos.

En efecto, la suspensión se encuentra regulada en el artículo 78 de la LFPCA y su finalidad es que el Pleno de SS derogue una jurisprudencia cuando ésta sea superada por un nuevo criterio que adquirirá el carácter de obligatorio siempre y cuando haya una votación mayoritaria y sea publicada en la revista del tribunal, así, una jurisprudencia puede ser propuesta por los Magistrados de Sala Superior o por las Salas Regionales del tribunal y en todos los casos quien decidirá si se suspenden o no los efectos de la jurisprudencia será el Pleno de Sala Superior.

Por otro lado tenemos que el apartamiento se encuentra regulado 75, tercer párrafo y 78 segundo párrafo de la ley en comento; por lo que se refiere al artículo 78, nos permite complementar la idea de la suspensión, pues cuando los Magistrados integrantes de una Sección de Sala Superior deciden **apartarse** de una de sus jurisprudencias al resolver una controversia específica, deben hacerlo por votación mayoritaria de cuatro votos a favor y remitir al Presidente del Tribunal copia de la misma para que, en su caso, el Pleno de Sala Superior decida si es o no procedente **suspender** la jurisprudencia respectiva.

Por otra parte, el párrafo tercero del artículo 75 de la LFPCA, contempla una idea inconcusa que permite a las **Salas Regionales apartarse de los precedentes de Sala Superior**, enviando para ello copia de la sentencia de mérito al Presidente del Tribunal y expresando las razones por las cuales se apartan del criterio establecido.

Luego entonces, podemos entender que el **apartamiento** es la figura jurídica mediante la cual un órgano jurisdiccional colegiado del tribunal (llámese Sección de Sala Superior o una Sala Regional), decide no aplicar al caso concreto una jurisprudencia o un precedente preestablecido, al considerar que existen razones suficientemente fundadas y motivadas para cambiar el criterio de carácter general, abstracto y permanente o el criterio que establece unidad científica en las resoluciones del tribunal.

Debe quedarnos claro que sólo las Secciones y el Pleno de Sala Superior pueden apartarse de la jurisprudencia y que las Salas Regionales hacen lo propio pero con los precedentes y, podemos señalar que es una figura relativamente nueva que surge a partir del año 2001 y se distingue de la suspensión, toda vez que ésta se da cuando 4 Magistrados integrantes de alguna de las Secciones de SS deciden apartarse del criterio sustentado hasta entonces, con la condición de que se exprese la razón por la cual no continúan aplicando el criterio ya establecido, si no se cumple con el voto de los 4 Magistrados requeridos, sólo tendrá el carácter de criterio aislado.

Para una mayor comprensión, la aportación de PONCE-OROZCO <sup>(174)</sup> auxilia en el sentido de que la jurisprudencia se suspende al tener como finalidad:

“...que el derecho no sea rebasado por el dinamismo social o quede consumido por el error humano, la jurisprudencia pueda interrumpirse, *suspenderse* o modificarse, en la permanente búsqueda de ese valor siempre anhelado que es la justicia...” (lo cursivo es nuestro).

Lo anterior se liga con la función renovadora de la jurisprudencia, pues además de renovar a la ley misma y hacerla aplicable en un tiempo y espacio posterior al momento de su creación, se renueva así misma mediante los procedimientos legales establecidos para ello.

En cuanto al procedimiento es importante reiterar que el fallo en tal sentido se envía al Presidente del Tribunal quien lo somete al Pleno y éste resuelve si procede la suspensión de la jurisprudencia de la Sección de que se trate, pero mientras tanto la Sección ya afectó una situación jurídica concreta. Es decir, las Secciones de Sala Superior pueden resolver en contra de su propia jurisprudencia la cual, no obstante, deberá continuar aplicándose, lo cual denota un contrasentido.

---

<sup>(174)</sup> **Cfr. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo G., *Derecho tributario*, ciudad de México, Cárdenas Editor Distribuidor, t. I, 3ª ed., 2002, p. 73 y PONCE-OROZCO, Georgina, *et al. "Obligatoriedad de la jurisprudencia. En su aplicación por el tribunal"* en XI Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, agosto de 2002, p. 443.**

Es así que la jurisprudencia del tribunal puede ser suspendida, siguiendo los lineamientos que establece el artículo 78 de la LFPCA y de esta forma, la jurisprudencia pierde su categoría, característica y naturaleza normativa de obligatoria para las Salas Regionales que ya no se les exige observar y aplicar el criterio jurídico contenido en la jurisprudencia suspendida. <sup>(175)</sup>

Finalmente, al analizar la suspensión nos pareció interesante la opinión del Maestro GARCÍA-MAYNEZ <sup>(176)</sup> para quien lo correcto no es hablar de interrupción o suspensión, "... ya que al dictarse una ejecutoria discrepante la jurisprudencia no se (...) interrumpe (...) ni se (...) modifica, sino se deroga..." pues el efecto de la misma es la extinción de su obligatoriedad general, además, no puede surgir una nueva tesis si no se vuelven a cumplir los requisitos que condicionaron la formación de la derogada.

Por otro lado DE SILVA <sup>(177)</sup> externa que "... si bien el precedente tiene una vigencia indefinida, se acepta la terminación de su obligatoriedad por derogación mediante posterior resolución *outrule* (anulatoria)...", o como es de explorado Derecho, mediante la publicación de una ley contraria a la jurisprudencia o cuando resulta ser inoperante.

Pero en la óptica del Dr. MIRANDA-PÉREZ <sup>(178)</sup> "... Aún cuando se habla de suspensión de la jurisprudencia, es una verdadera supresión porque sólo puede ser restituida cuando se cumplan los requisitos para volver a ser jurisprudencia...", criterio sustentado también por FERNÁNDEZ-SAGARDI <sup>(179)</sup> dogmatizando que "... es una verdadera eliminación porque sólo puede ser restituida cuando se cumplan los requisitos para volver a ser jurisprudencia...".

---

<sup>(175)</sup> En comparación, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación no considera el vocablo suspensión sino de interrupción (artículo 194 de la Ley de Amparo), pero los efectos legales son los mismos pues la jurisprudencia deja de ser obligatoria.

<sup>(176)</sup> GARCÍA-MAYNEZ..., *op. cit.*, nota a pie (47), p.71

<sup>(177)</sup> DE SILVA, Carlos, *El acto jurisdiccional*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 21, ITAM, ciudad de México, octubre 2004, p. 177.

<sup>(178)</sup> MIRANDA-PÉREZ, Armando, *op. cit.* Nota a pie (18), p. 222.

<sup>(179)</sup> FERNÁNDEZ-SAGARDI, Augusto, *Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación*, Edit., SICCO, ciudad de México, 2000, p. 409.

Como hemos analizado en capítulos anteriores (*supra*, § 1.4.2.), la jurisprudencia cumple dentro de su rango de acción con las mismas características de generalidad, abstracción, obligatoriedad e impersonalidad, aunado a la permanencia, toda vez que la ley al ser una norma jurídica, se encuentra sujeta a la derogación y/o abrogación mediante los procedimientos y principios que para ello se hallan plasmados en la Constitución General de la República o, en su caso las estatales por lo que a las facultades del legislador ordinario corresponden.

Por ello, en el caso de la jurisprudencia, no debe pasar desapercibido que para volver a surtir efectos se requieren los mismos requisitos de su creación, 3 o 5 precedentes sin ninguno en contrario o una contradicción de sentencias; la única excepción para estos preceptos sería que la suspensión tuviera por origen una jurisprudencia del PJJ, pues entonces con la interrupción de aquella, la jurisprudencia del tribunal volvería a surtir efectos.

Es así que la jurisprudencia del tribunal puede ser suspendida siguiendo los lineamientos que establece el artículo 78 de la LFPCA, y de esta forma, pierde su categoría legal de obligatoria para las Salas Regionales, por lo tanto, no observan ni aplican un criterio jurídico contenido en una jurisprudencia suspendida, lo que permite enunciar ***grosso modo***, los supuestos de la suspensión (ANEXO-ONCE):

1. Del Pleno de la SS cuando se dicte una sentencia o se resuelva una contradicción de sentencias en contra de una jurisprudencia.
2. De las Secciones de SS cuando se dicte una sentencia aprobada por cuatro Magistrados en contra de su jurisprudencia
3. Por solicitud de un Magistrado de Sala Superior o de una Sala Regional para suspender la Jurisprudencia, señalando las razones y motivos para ello, donde el Pleno resuelve.
4. Por la existencia de una jurisprudencia en contrario del PJJ

Debemos mencionar que la suspensión es, en realidad, una figura poco usada, así tenemos que:

- 1.- Durante la Segunda Época sufrieron cambios o suspensiones 19 jurisprudencias;
- 2.- En tanto que en la Tercera Época fueron 7;
- 3.- En la Cuarta Época fueron 4 y hasta 2006, sólo se había suspendido una jurisprudencia: la V-J-SS-77;
- 4.- Hacia el 22 junio del presente año se suspendió la jurisprudencia V-J-SS-118 por medio del acuerdo G/26/2007, toda vez que contravenía jurisprudencia del PJJ, dicho acuerdo fue publicado en la RTFJFA número 78. <sup>(180)</sup>

#### **4.4.- Principios rectores de la obligatoriedad de la jurisprudencia: su visión lógico-jurídica, de justicia y control disciplinario**

La jurisprudencia tiene dos principios que le son inherentes en cuanto a su obligatoriedad, el de la lógica y el de justicia, pues es una guía para todas las autoridades que ejercen la misma jurisdicción, de esta forma implica un deber de obediencia a los lineamientos señalados por el tribunal de mayor jerarquía, para alcanzar de esta forma la unidad en el sistema de impartición de justicia y soluciones iguales a idénticos casos. Es así que, conforme al Sistema de la Obligatoriedad Instituida (**vid**, § 1.3.2.), si el inferior jerárquico no cumple con la

---

<sup>(180)</sup> Con fines prácticos y doctrinales nos permitimos transcribir dicho acuerdo: “Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 78, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y 16, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y toda vez que al resolverse la propuesta de suspensión de jurisprudencia No. V-J-SS-118/161/08.PL-01-08, el 13 de junio de 2007, por unanimidad de 10 votos, el Pleno de este Órgano Jurisdiccional determinó que la jurisprudencia 2a./J.154/2006 que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 118/2006-SS, bajo el rubro “CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS AL LIQUIDAR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. SU IMPUGNACIÓN SE RIGE POR LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE COMO OPTATIVO EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”, resuelve contraria a la diversa de este Tribunal, publicada en la página 33 de su Revista N° 72, correspondiente al mes de diciembre de 2006, por lo cual el Pleno resolvió SUSPENDER DICHA JURISPRUDENCIA, cuyo número es V-J-SS-118... Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día trece de junio de dos mil siete, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Luis Malpica y de Lamadrid, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.”

jurisprudencia, el superior debe revisar las actuaciones del juzgador de primer grado a petición del perjudicado mediante el recurso respectivo.

ARRIGA Y MAYEZ <sup>(181)</sup> expresa que el “... agravio de parte, vía recurso, se convierte en una forma natural, legítima y con efectos jurisdiccionales al caso concreto de seguimiento y vigilancia en el cumplimiento obligatorio de la jurisprudencia...”

Gracias a lo anterior, la resolución del superior es aplicable y beneficiosa para el caso concreto que se debate, pues se constata la correcta aplicación de la jurisprudencia; en el caso de que existan desviaciones se corrigen, y si la aplicación fue correcta se reitera, enriqueciendo la tesis que se hubiera adoptado.

Como ya se ha mencionado (*vid*, §§ 2.1., 4.5.4. y 4.6.) la vía idónea para vigilar el cumplimiento de la jurisprudencia era el recurso de queja, que al ser derogado del CFF de 1981 con reformas al 5 de enero de 1988, suprimió la facultad del Pleno de ejercer una verdadera vigilancia jurisdiccional sobre el respeto a su propia jurisprudencia por parte de las Salas Regionales, dejando una simple vigilancia administrativa y disciplinaria sin efectos al caso específico.

Lo anterior limita los alcances de la jurisprudencia y ataca su objetivo que es lograr la uniformidad de criterios y el cumplimiento obligatorio de la misma, lo que justifica el señalamiento de algunas estadísticas sobre el número de demandas ingresadas al TFJAF:

- 1.- Durante el año 2001 el tribunal tuvo un total de 61,387 demandas ingresadas.
- 2.- Para el año 2002, el número ascendió a 69,291.
- 3.- En el año 2003 fueron 97,888,
- 4.- En el año de 2004 tuvo 129,701 demandas nuevas y,

---

<sup>(181)</sup> ARRIGA Y MAYEZ..., *op. cit.*, nota a pie (12), p. 22.

5.- En 2005, el número llegó a 137,979.

Ante estas estadísticas <sup>(182)</sup> cada Sala conoce en promedio, 2,852 asuntos anuales; y la relevancia de esta investigación se pondera cuando se reflexiona sobre el exorbitante número de asuntos sobre las cuales es competente el tribunal, y la pluralidad de Salas Regionales que resuelven, ante tales circunstancias, consideramos que es latente la trasgresión a la jurisprudencia por las Salas Regionales, ya sea que éstas apliquen la jurisprudencia inexactamente, es decir, cuando dicten sentencias contrarias a las jurisprudencias establecidas o, cuando dejen de aplicar la jurisprudencia existente.

Ello permite el manejo de los supuestos por los que la SS puede tener conocimiento sobre el incumplimiento a la jurisprudencia, con la finalidad de tener al alcance el discurso jurídico, el cual se detalla de la siguiente manera:

1. El voto particular de un Magistrado que considere violada la jurisprudencia y a tal efecto, tiene la obligación (junto con el Presidente de la Sala) de informar de esa disidencia al Presidente del Tribunal.
2. Cuando un Magistrado Visitador encuentre que hay violación a la jurisprudencia por parte de la Sala Regional visitada, tiene el deber de hacer constar tal desobediencia en sus actuaciones de Visitador y dar cuenta al Presidente del Tribunal. <sup>(183)</sup>

---

<sup>(182)</sup> Datos proporcionados por los Magistrados de Sala Superior: Manuel Hallivis Pelayo y Luis Humberto Delgadillo dentro del **"Foro de análisis a la reforma constitucional en materia de responsabilidad de Servidores Públicos"**, realizado en la Universidad Lasalle los días 28 y 29 de marzo de 2007.

<sup>(183)</sup> Como ejemplo práctico de este supuesto, encontramos el Acuerdo G/50/88 emitido el 9 de septiembre de 1988, publicado en la RTFF, Tercera Época, Año I, No. 9, Septiembre de 1988, páginas 85 y 86: cuyo texto es: "... Con fundamento en el artículo 16, fracciones III, IV y V, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, una vez analizada la denuncia de violación de la jurisprudencia 284 de esta Sala Superior, por parte de los Magistrados integrantes de la Segunda Sala Regional Metropolitana, formulada por la Magistrado visitadora de dicha Sala, Dra. Margarita Lomelí Cerezo, y el informe rendido por los citados Magistrados, se resolvió que sí violaron éstos la aludida jurisprudencia, ya que si bien es cierto que la actora en el juicio 9412/87, formuló conceptos de nulidad relacionados con la caducidad y prescripción, y los señores Magistrados aducen que le otorgaron la razón a la demandante en relación a los argumentos vinculados única y exclusivamente con la figura de la prescripción, también lo es, que en realidad se pronunciaron respecto de la figura de la caducidad; en consecuencia, es de concluirse que sí violaron la aludida jurisprudencia, razón por la cual, con

3. Cuando las unidades administrativas encargadas del Sistema Integral de Control de Juicios y de Compilación de Tesis descubran la falta, deberán hacerla del conocimiento del Presidente del Tribunal.
4. Cuando la parte afectada lo hace del conocimiento del Presidente del Tribunal, con efectos exclusivamente informativos, sin que pueda trascender a la firmeza de la sentencia correspondiente. <sup>(184)</sup>

En este punto la intervención del Pleno puede considerarse mitad administrativa y mitad jurisdiccional, en términos del Segundo Párrafo del artículo 79 de la LFPCA; esto es, actuará administrativamente al darle “seguimiento de control de jerarquía sobre las salas regionales en el debido acatamiento a la jurisprudencia. Mitad judicial porque se tendrá que analizar jurídicamente la sentencia en cuestión, confrontada con la tesis de jurisprudencia preexistente y llegar a una cierta conclusión que tendrá exclusivamente efectos administrativos”. <sup>(185)</sup>

En efecto y como soporte doctrinal, ARREOLA-ORTIZ considera que la facultad antes señalada entraña desde el punto de vista legal, una “aberración jurídica” porque:

1. No se hace cargo de la resolución violatoria de la jurisprudencia, sino sólo del castigo que debe ser aplicado a los magistrados que la violen;
2. Subsiste con toda su fuerza legal la resolución que no cumplió con un criterio de Derecho de observancia obligatoria, transgrediéndose con ello el principio de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de una de las partes del proceso; y

---

fundamento en el último párrafo del artículo 261 del Código Fiscal de la Federación, SE LES APERCIBE A LOS SEÑORES Magistrados... para que acaten la jurisprudencia de este Tribunal, y se les hace saber que en caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la Ley en la materia”

<sup>(184)</sup> Si el afectado verdaderamente quiere que se acate la jurisprudencia del tribunal, debe interponer Juicio de Amparo o Recurso de Revisión según sea el caso, para que el órgano judicial competente analice la violación a la jurisprudencia del TFJFA y obligue a la Sala a dictar una resolución conforme al sentido de la misma, configurándose de esta forma, un sistema externo de vigilancia y acatamiento de la jurisprudencia administrativa.

<sup>(185)</sup> ARRIGA Y MAYEZ, Minko Eugenio, *op. cit.* nota a pie (12), p.26

3. El objetivo fundamental de la ley debe ser el de lograr el cumplimiento de su contenido, que es legal y no administrativo de la jurisprudencia.

Es así que ni la función administrativa ni la función jurisdiccional se cumplen a plenitud, pues en el aspecto jurisdiccional el afectado por la jurisprudencia violada no obtiene una modificación de la resolución controvertida y en el aspecto administrativo, simplemente se apercibe o se advierte a los magistrados disidentes <sup>(186)</sup> y, en caso de reincidencia, se les aplican las sanciones que corresponda en los términos de la ley de la materia.

Surge así la pregunta: ¿Cuál es la ley de la materia y cuáles sus sanciones? Aunque la LFPCA prevé en su artículo 7° la responsabilidad en que incurrir los miembros del tribunal, no se hace referencia a la violación de la jurisprudencia.

Para LUCERO-ESPINOSA y ARRIAGA Y MAYEZ la ley aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8° <sup>(187)</sup>, así como la nueva LOTFJFA en su Capítulo VIII, donde se establecen las causas de responsabilidad de los servidores públicos del tribunal. Ante tales consideraciones las posibles sanciones son la amonestación, pública o privada, la suspensión o una sanción económica, y la destitución ( la que se pondrá a consideración del Presidente de la República, en términos del artículo 7° de la Ley Orgánica del Tribunal), sanciones que se hallan en estrecha relación con las causas de responsabilidad aplicables conforme al artículo 54 de la ley en

---

<sup>(186)</sup> Dicho apercibimiento, como acto de autoridad, debe encontrarse debidamente fundado y motivado y forma parte del historial del servidor público.

<sup>(187)</sup> Las fracciones aplicables de la LFRASP serían I, VII y XXIV del artículo 8° de la ley en comento que a la letra señalan lo siguiente: “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: **I.-** Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; **VII.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió el orden y al interesado; y **XXIV.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

comento, tales como: la notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deben realizar, entre ellas (la relacionada con nuestro objeto de estudio): **la de no observar la jurisprudencia del Tribunal.**

La nueva Ley en comento trae consigo una modificación que nos parece bastante interesante en materia de responsabilidades, pues como ya hemos mencionado, la Junta de Gobierno y Administración es el órgano encargado de las cuestiones de carácter administrativo, quitándole, con ello, una enorme carga de trabajo (no jurisdiccional) a la SS.

En consecuencia, la JGyA es la facultada para conocer sobre las responsabilidades de los Magistrados y sancionarlos previo el procedimiento para su imputación y, contra su resolución el Pleno de Sala Superior está facultado para dictar sentencia definitiva, de conformidad con los artículos 7 y 18, fracción XIV (se reitera: de la LOTFJFA).

Ordenados a la temática expuesta, y con fines simplemente descriptivos, podemos señalar que el RITFJFA de 2003 (aún vigente) y de conformidad con su artículo 58, el Contralor Interno del tribunal era el competente para recibir e investigar las quejas y denuncias en relación con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LFRASP y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ahora, de conformidad con el artículo 46 de la LOTFJFA, sólo se encarga de las responsabilidades de los Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares, del Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa y del personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño del funcionamiento del Tribunal.

La Dirección de Quejas, Denuncias y Responsabilidades y de Evaluación y Control, dependiente de la Contraloría Interna, era la encargada de conformidad con el artículo 62, fracciones I, III, V, VI, VIII, y X del RITFJFA, de sustanciar el procedimiento contemplado en el artículo 21 de la LFRASP, elaborar los proyectos de resolución, proponer, en su caso, la imposición de sanciones que correspondan y determinar la suspensión de los presuntos responsables, funciones que ahora

son facultad para la JGyA sobre los funcionario públicos del tribunal con facultades jurisdiccionales.

Pero ¿qué es lo que sucede cuando se dicta una resolución contraria a una jurisprudencia? ¿No es una expresión de la libertad de opinión y de criterio de la que gozan los Magistrados disidentes? ¿No se prohíbe con ello la interpretación e integración del Derecho Objetivo? Para apoyar las posibles respuestas nos parecen adecuadas las palabras de CARNELUTTI <sup>(188)</sup>:

“la llamada uniformidad de la jurisprudencia sirve precisamente a la certeza (del Derecho) pero ¿cuánto sufre con ello la justicia? El peligro estriba en que adormezca, si no extinga, la continua indagación de los jueces, que día tras día, a través de los caminos de la interpretación, afina las normas vigentes, haciéndolas siempre más idóneas para su función. El milagro del Código napoleónico, que subsiste en su estructura fundamental desde hace más de un siglo, no se debe sólo a la bondad, sino a esta labor diaria que lo mantiene en vida. Lo cierto que esas incertidumbres y esos contrastes de la jurisprudencia, contra los que los indoctos lanzan su inelle telum, son como los poros a través de los que el Derecho respira la Justicia; y cuando por el fetichismo de la uniformidad, los jueces se recuentan en las soluciones adquiridas, y el conjunto de máximas adquiere en la práctica el valor de un Código desmesurado, se cierra la vía normal a la renovación del Derecho”

De igual forma ALBA-ALCANTARA <sup>(189)</sup> y refiriéndose específicamente a la jurisprudencia de nuestro tribunal en estudio señala que “... se limita la labor de interpretación del derecho por parte de los magistrados integrantes de las Salas Regionales, convirtiéndolos de esta manera, como ya dijimos, de juzgadores, en simples aplicadores de jurisprudencias, o dicho de otra forma, en autómatas del derecho...”.

En este punto nos parece importante recalcar que seguimos parcialmente los argumentos anteriores, pues si bien es la SS quien fija la jurisprudencia de carácter obligatorio para las Salas Regionales y para las propias Secciones, también es cierto que de conformidad con el artículo 48 de la LFPCA, sólo conoce

<sup>(188)</sup> *Apud*, PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, ciudad de México, Porrúa, 11ª ed., 1978, pp. 518 y 519.

<sup>(189)</sup> ALBA-ALCÁNTARA, María Luisa, *"La función interpretativa e integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la legislación administrativa"*, en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3a Época, Año II, Núm. 19, Julio de 1989, p.78.

de algunos asuntos con características especiales que son puestos a su consideración y los demás asuntos, que son obviamente mayoría, son instruidos y resueltos por las Salas Regionales que tienen la facultad para **apartarse** (*vid*, § 4.2.6) de un **precedente** siempre y cuando expresen mediante oficio al Presidente del tribunal, las razones que tuvieron para ello, pero esto en ningún momento permite que las Salas Regionales participen de forma indirecta en la creación de jurisprudencia debido a la mala redacción del artículo 75 de la ley en cita.

Por otro lado acorde con MARTÍNEZ-LÓPEZ<sup>(190)</sup>, en cuanto a la jurisprudencia se refiere, las anteriores objeciones no gozan de la seriedad suficiente, ya que "...no está constituida caprichosamente, se funda en tesis, estudios y doctrinas jurídicas adoptadas por la mayoría de los integrantes del tribunal y debe estimarse que todos ellos, como las autoridades en general, guían sus actos por el deseo de que las leyes sean una realidad, dentro de los postulados de justicia...".

Lo anterior no quiere decir que los Magistrados discordantes no puedan ejercer su criterio personal, exponer y votar particularmente, y si tienen razón en sus construcciones lógico-jurídicas podrán convencer a los otros miembros del tribunal para suspender o modificar la jurisprudencia.

En conclusión y con la finalidad de no confundir al lector, podemos aseverar que los Magistrados de cualquier Sala del tribunal tienen facultades para denunciar la contradicción de sentencias con el objetivo de impulsar la suspensión o modificación de una jurisprudencia ya establecida, pero por otro lado tenemos que los Magistrados de Salas Regionales, que son quienes conocen, instruyen y resuelven el grueso de los asuntos e incidentes puestos bajo la jurisdicción del TFJFA, no están facultados para participar en la creación de jurisprudencia mediante el método antes utilizado de contradicción de un precedente de SS con una sentencia de Sala Regional (*vid*, §§ 4.2.6. y 4.6.)

---

<sup>(190)</sup> MARTÍNEZ-LÓPEZ, Luis, *Derecho fiscal mexicano*, ciudad de México, Porrúa, 1959, p. 303.

#### **4.5.- Algunos problemas prácticos en la impartición de justicia administrativa y la aplicación de la jurisprudencia mexicana: un caso de conflicto competencial**

El juez al momento de aplicar la ley, se enfrenta a varios problemas, como la vigencia de las leyes en el tiempo y en el espacio: la retroactividad: y la integración e interpretación.

En este apartado señalaremos la problemática práctica en el foro a la que se enfrentan tanto los Secretarios de Acuerdo como los Magistrados del TFJFA para aplicar tanto la jurisprudencia del Poder Judicial como la propia, y para seguir las directrices de nuestro objetivo, señalamos las siguientes:

- Obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito
- Contradicción de tesis del TFJFA respecto a la jurisprudencia emitida por los tribunales del Poder Judicial
- Contradicción de tesis del TFJFA respecto a sus propias tesis de jurisprudencia
- Falta de un recurso que obligue a las Salas a aplicar la jurisprudencia dictada por propio Tribunal.

#### 4.5.1.- Obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito

En este t3pico encontramos la existencia de criterios de interpretaci3n divergentes entre tribunales del mismo o diferente Circuito, provocando con ello embrollos, desorganizaci3n y menoscabo en la certeza jur3dica tanto para las partes en el juicio, como para el propio juzgador que debe resolver aplicando e interpretando la ley y la jurisprudencia, ya que si bien el juez debe estudiar el por qu3 no debe confirmarse el criterio jurisprudencial invocado y remitir los autos a la SCJN (art3culo 196, fracci3n III de la LA), no se resuelve la problem3tica planteada.

Al respecto Georgiana PONCE-OROZCO, Antonio TINAJERO y Salvador RIVAS, <sup>(191)</sup> Magistrados de las Salas Regionales de Occidente, se3alan que los contradicciones de Colegiados "... provocan, cuando no ser3a confusi3n, s3 distracciones en el juzgador, que tendr3 que ocuparse de analizar cu3les criterios tienen vigencia y son adecuados para resolver la litis de que se trate, m3xime si no son retirados en su publicaci3n, a pesar de haberse establecido el criterio que debe prevalecer con motivo de la denuncia de contradicci3n...".

Ante tales circunstancias y con un "... sentido pr3ctico y de econom3a procesal..." <sup>(192)</sup> algunos de los Magistrados de este tribunal han optado por no aplicar una jurisprudencia que no es compartida por el Tribunal Colegiado al que le compete ventilar los juicios de amparo y los recursos de revisi3n promovidos en contra de las resoluciones de una de las Salas del TFJFA. Esta postura se complementa con el se3alamiento de MIRANDA-P3REZ <sup>(193)</sup> al mencionar que "... dicha Sala podr3a dejar de aplicar (la jurisprudencia) en aras de una justicia pronta y expedita, pues las partes siempre estar3n en posibilidad de acudir a una posterior instancia para alcanzar su pretensi3n....".

<sup>(191)</sup> PONCE-OROZCO..., *op. cit.*, nota a pie (174), p. 449

<sup>(192)</sup> 3GUILA-M3NDEZ, Pedro Sergio, *et al.* "La formaci3n de la jurisprudencia y la problem3tica en su aplicaci3n" en VIII Reuni3n Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federaci3n, M3xico, 1999, p. 270.

<sup>(193)</sup> MIRANDA P3REZ..., *op. cit.*, nota a pie (18) p. 217.

#### **4.5.2.- Contradicción de tesis del TFJFA respecto a la jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito**

También es muy común encontrar contradicciones entre la jurisprudencia de los Colegiados de Circuito y los precedentes y jurisprudencias del TFJFA, pues aun existiendo jurisprudencia de alguno de los tribunales del Poder Judicial en determinado sentido, la SS puede sostener criterios encontrados con la de dichos Colegiados<sup>(194)</sup>, lo cual, desde un punto de vista doctrinario fomenta la investigación, análisis y comentarios sobre el tema debatido (dentro de todo, es esto una enorme ventaja).

La secuela se traduce al desalentar el esfuerzo especializado que implica la formación de la jurisprudencia del TFJFA, lo cual, si bien tiene justificación en tratándose de asuntos de constitucionalidad, no tienen cabida cuando se ventilan cuestiones de estricta legalidad, afectando con ello la autonomía del Tribunal consagrada en el artículo 73 XXIX-H de la Constitución General de la República.

No obstante, para fines prácticos y de conformidad con el artículo 79 de la LFPCA, las Salas del tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia de SS, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del PJF, por lo que el problema queda superado de manera tajante.

---

<sup>(194)</sup> Al respecto la Magistrado Rita Amparo Velasco de León y los entonces magistrados Ana Bertha Thierry Aguilera y Pedro Sergio Águila Méndez confirman lo anterior citando, entre otras, la tesis III-TAS-S-II-43, con número de registro 18,451 cuyo rubro es "CADUCIDAD DE FACULTADES PARA SANCIONAR INFRACCIONES EN MATERIA ADUANERA, POR EL NO RETORNO OPORTUNO DE MERCANCÍAS IMPORTADAS TEMPORALMENTE. LA CONDUCTA INFRACTORA ES INSTANTÁNEA Y SE CONSUMA EN LA FECHA EN QUE NO SE RETORNAN LAS MERCANCÍAS" aprobada el 24 de febrero de 1998 y publicada en julio del mismo año en la RTFF; mientras que el segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Segundo Circuito había aprobado la jurisprudencia II.A.J/3, con número de registro 197283 y cuyo rubro es: "PEDIMENTOS TEMPORALES DE IMPORTACIÓN. CÓMPUTO DE LA CADUCIDAD. INFRACCIÓN CONTINUA", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI en diciembre de 1997.

#### **4.5.3.- Contradicción de tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a sus propias tesis de jurisprudencia**

De conformidad al artículo 78 de la LFPCA parece apuntar hacia el argumento de que en la práctica se presentan otro tipo de conflictos, pues existen sentencias o resoluciones de contradicción de sentencias que aún cuando difieren de una jurisprudencia no la suspenden.

Los conflictos se suscitan cuando en los juicios contencioso administrativos las partes invocan a su favor la jurisprudencia de referencia, siendo que en efecto, las tesis mencionadas son contradictorias, por lo que las Salas pueden aplicar la jurisprudencia o apoyarse en un simple precedente, aunque con ello conculque la jurisprudencia, cuestión que permite el artículo 79, Segundo Párrafo de la ley en comento, pues, como lo hemos reiterado, sólo se apercibe a los Magistrados que hayan votado a favor siguiendo el procedimiento respectivo.

#### **4.5.4.- Falta de un recurso que obligue a las Salas a aplicar la jurisprudencia dictada por propio Tribunal**

El recurso de queja que existía hasta antes de 1988, otorgaba certeza y seguridad jurídica a las partes de que la jurisprudencia del tribunal se acataría, no obstante que una Sala Regional dictara una resolución contraria a aquélla, pues los efectos del recurso de queja eran devolver el juicio al inferior jerárquico para que éste dictara un fallo conforme a la jurisprudencia o que se repusiera el procedimiento (*vid*, §§ 2.1., 4.5.4. y 4.6).

#### **4.6.- La necesidad de reformas y adiciones al ordenamiento jurídico federal de la jurisdicción administrativa**

Hemos llegado a la parte sustancial de nuestra tesis según lo indicamos en nuestra metodología. Es aquí, que se llega al punto más álgido de la investigación, sometida desde el inicio a los criterios de su evolución histórico-jurídica a partir de la genealogía y constitucionalidad, sus procesos y desde luego, la problemática a la que se enfrenta la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En tales circunstancias, estamos ante la oportunidad de contribuir al enriquecimiento de la Ciencia Jurídica y facultados desde luego para presentar como corolario una propuesta alternativa de modificaciones al Título V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que tiene por finalidad:

1. Aplicar los razonamientos lógico jurídicos a los que hemos hecho referencia en la presente investigación;
2. Perfeccionar la institución jurídica de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa acorde a la evolución de dicha institución y reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;
3. Otorgar certeza jurídica a los destinatarios de actos de autoridad administrativa que afectan su esfera jurídica, y de que la jurisprudencia será acatada en primera o segunda instancia a través del recurso pertinente ante la Sala Superior del tribunal;
4. Atender a las fuentes históricas que han regulado la jurisprudencia del tribunal para entender y perfeccionar dicha institución;
5. Fomentar la investigación y actividad creadora de las Salas Regionales que conocen del grueso de los asuntos competencia del tribunal; y
6. Fomentar la difusión y análisis de la jurisprudencia entre el foro especializado.

Bajo estas premisas, es como se presenta esta inquietud resaltando lo que es menester incorporar a la ley vigente para lograr el objetivo planteado originariamente:

## LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**TÍTULO V**  
**De la Jurisprudencia****CAPÍTULO I**  
**Disposiciones generales**

**ARTÍCULO 75.-** Las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación constituirán **tesis aisladas** para la Sala que las haya sustentado, así como para las otras que conozcan de casos iguales, cuando hayan sido publicadas en la Revista del Tribunal. La Sala de que se trate aprobará la tesis, la síntesis y el rubro, así como la numeración que le corresponda en el orden de los que haya dictado.

Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete Magistrados, constituirán **precedente** una vez publicados en la Revista del Tribunal.

También constituirán **precedente** las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los Magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal.

En caso de que la votación referida en los dos párrafos anteriores no sea la requerida, las resoluciones que dada su importancia y trascendencia deban publicarse en la Revista del Tribunal, constituirán **tesis aisladas**.

**ARTÍCULO 76.-** La jurisprudencia del Tribunal se establece por la Sala Superior en los siguientes casos:

I.- Al resolver las **contradicciones** entre las resoluciones dictadas por las salas regionales o entre las resoluciones de aquéllas y las secciones de Sala Superior o entre las secciones de ésta.

II.- Por reiteración, cuando el Pleno o las Secciones de la Sala Superior aprueben tres o cinco precedentes, respectivamente, en el mismo sentido no interrumpido por otro en contrario.

III.- Cuando al conocer del recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la Sala Regional que viole la jurisprudencia, la Sala Superior decida modificarla;

IV.- Cuando las Salas se aparten de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones de Sala Superior, deberán expresar las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia para que el Pleno, con un quórum mínimo de diez Magistrados, decida por mayoría de siete votos, el criterio que deba prevalecer con carácter de jurisprudencia.

El Magistrado ponente propondrá a la Sala Superior la tesis jurisprudencia la síntesis y el rubro correspondiente a fin de que se aprueben. Una vez aprobados, la Sala Superior ordenará su publicación en la Revista del Tribunal.

**ARTÍCULO 77.-** En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal, las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron **o cualquier particular**, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un 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.

**ARTÍCULO 78.-** 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.

El Pleno podrá derogar 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 derogación deberá publicarse en la revista del Tribunal.

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

El reestablecimiento de una jurisprudencia se da cuando se actualice alguno de los supuestos del artículo 76 de esta Ley, salvo que el origen de la derogación 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.

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

## **CAPITULO II**

### **Del recurso queja por violación a la jurisprudencia**

**Artículo 80.-** Contra resoluciones de las Salas Regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

**Artículo 81.-** El **recurso de queja** se interpondrá dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que conculque la jurisprudencia del Tribunal ante la Sala Regional que corresponda,

mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal o directamente ante el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y, en su caso, para la Sala Regional.

La Sala Regional turnará el escrito al Presidente del Tribunal, quien estará facultado para desechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admita el recurso, se designará magistrado instructor y se correrá traslado a las demás partes por el término de quince días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al Magistrado que se hubiese designado como instructor para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente del juicio.

**Artículo 82.-** La Sala Superior **revocará la resolución** si encuentra fundados los agravios, a menos que se considere deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

Una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal apercibirá a los Magistrados que contravinieron la jurisprudencia. En caso de reincidencia el Presidente del Tribunal lo hará del conocimiento de la Junta de Gobierno y Administración quien les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Luego entonces, la institución jurídica de la jurisprudencia administrativa federal que ha estado presente desde la LJF de 1936, puede consolidarse y perfeccionarse a través de un sistema eficaz que obligue a las Salas a aplicarla y otorgue con ello certeza jurídica a los gobernados y a las propias autoridades de que determinadas casos serán resueltos en un mismo sentido. De igual forma con estas reformas se permitiría que las Salas Regionales vuelvan a participar en

forma directa en la creación de la jurisprudencia. Aunado a que su difusión y análisis entre el foro especializado se volvería una actividad cotidiana que a su vez fomentaría el perfeccionamiento del derecho positivo mexicano.

Al haber establecido las propuestas de reformas y adiciones al ordenamiento jurídico para la existencia de un mecanismo de defensa que asegure el acatamiento por parte de sus destinatarios, así como apuntalar la concreción del Estado de Derecho y subsanar la falta de técnica legislativa en el contexto de la coordinación interorgánica jurisdiccional, podemos realizar las siguientes conclusiones.

#### **4.7. - Conclusiones preliminares**

**PRIMERA.-** Los precedentes son el claro reflejo del Sistema de la Unidad Científica, pues es una facultad discrecional de los Juzgadores Magistrados que se encuentran ante situaciones similares de aplicarlo o no, pero que para dar seguridad y certeza jurídica a las partes pueden adoptarlos como propios y reflejando a su vez, que el Tribunal tiene criterios uniformes en su manera de resolver aún y cuando no sean obligatorios.

**SEGUNDA.-** Las formas de crear jurisprudencia contemplados en la ley son dos, contradicción de sentencias y reiteración de precedentes; donde la primera de ellas no surge de una simple divergencia doctrinal, sino que hace referencia a una discrepancia profunda y concreta que se actualiza en el supuesto de la decisión de dos o más litigios que presentan identidad en su configuración y en aspectos relevantes para la decisión.

**TERCERA.-** La Revista del Tribunal es un Instrumento que permite dar difusión a todas las jurisprudencias de SS, y aunque el artículo 76 de la LFPCA no establece como condición que se publiquen para tener fuerza obligatoria, lo consideramos necesario para que pueda tener efectos jurídicos, pues su publicación puede considerarse como un elemento formal para su iniciación de vigencia.

**CUARTA.-** La jurisprudencia del TFJFA se ve limitada con los nuevos criterios establecidos por la SS, que durante varios años fijó su jurisprudencia sin necesidad de que las sentencias se encontraran firmes, pues es una facultad que ha tenido desde la LJF y que ahora se desvirtúa en detrimento de su potestad jurisprudencial.

**QUINTA.-** El artículo 75 párrafo tercero de la LFPCA establece un supuesto inconcuso para la creación de jurisprudencia mediante el apartamiento de una Sala Regional de un precedente, donde el Pleno del Tribunal decidía que criterio debía adquirir el carácter de jurisprudencia.

**SEXTA.-** Al dictarse una ejecutoria discrepante la jurisprudencia no se interrumpe, sino se deroga pues el efecto de la misma es la extinción de su obligatoriedad general, además, no puede surgir una nueva tesis si no se vuelven a cumplir los requisitos que condicionaron la formación de la derogada.

**SÉPTIMA.-** El actual modelo de regulación para el cumplimiento de la jurisprudencia no cumple con una función administrativa ni con una función jurisdiccional, pues en el aspecto jurisdiccional el afectado por la jurisprudencia violada no obtiene una modificación de la resolución controvertida y en el aspecto administrativo, simplemente se apercibe o se advierte a los Magistrados disidentes y en caso de reincidencia, se les aplican las sanciones que corresponda en los términos de la ley de la materia.

## CONCLUSIONES GENERALES

La elaboración de este apartado se ha desarrollado sobre la base de los aspectos metodológicos referentes a: el planteamiento de problema, su justificación, la delimitación del objeto de estudio y desde luego, al objetivo general y, la idea básica es que respondan no solo a la importancia que merecen desde su manejo y consideración al final de cada capítulo, sino hasta estas conclusiones generales.

Consideramos que las conclusiones aquí vertidas, no obstan de las posturas y propuestas concretas desarrolladas en esta investigación (visibles en los párrafos y epígrafes 1.1, 1.4., 2.1. 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3., 2.4., 2.4.7, 3.1.1., 3.1.2, 3.2., 3.2.4, 3.3., 3.5., 3.5.1., 3.5.2., 3.6.2., 3.6.3., 4.1., 4.2.1, 4.2.2., 4.2.5., 4.2.6., 4.3., 4.4., 4.5., y en especial 4.6.), mismas que pueden considerarse como parte del contenido de este apartado, sin embargo, con fines metodológicos nos permitimos presentar las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** Los sistemas de la unidad científica y obligatoriedad instituida cobran plena vigencia en la jurisprudencia del TFJFA, pues las Salas tienen la facultad de apartarse de los precedentes, siempre y cuando motiven las razones para hacerlo y se encuentran obligadas a acatarla, pues en caso contrario tendrían una sanción de carácter administrativo.

**SEGUNDA.-** La jurisprudencia del TFJFA tiene su sustento constitucional en los artículos 14 último párrafo, 73 XXIX-H y 133.

**TERCERA.-** Las ideas y el espíritu de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en cuanto a la creación de la jurisprudencia se refiere, han encontrado vigencia más allá de la propia ley que los originó, pues son retomadas tanto por los códigos fiscales federales de 1938, 1967 y 1981, así como por la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**CUARTA.-** La revista del tribunal es un órgano de difusión que por más de 70 años se ha encargado de difundir los criterios de carácter administrativo y fiscal y si bien dicha revista cuenta con 5 épocas, la forma de crear la jurisprudencia puede dividirse en nueve.

**QUINTA.-** La eficiencia y eficacia de la jurisprudencia del TFJFA se ven afectadas con la actual redacción del artículo 79, segundo párrafo, pues a nuestra consideración, es una sanción más administrativa que judicial, pues no resuelve las cuestiones que se plantearon en juicio y se limita a apercibir al Magistrado infractor con lo que se afecta la seguridad y certeza jurídica de las partes que intervienen en los procesos contencioso administrativos, por lo que consideramos pertinente el restablecimiento del recurso de queja previsto tanto en la LJP como en los Códigos Fiscales hasta el año de 1988 para cumplir con el *stare decisis*.

**SEXTA.-** La jurisprudencia del TFJFA es una fuente formal directa del Derecho que dada su importancia interpreta e integra el derecho objetivo al establecer, preceptos jurídicos vinculantes de carácter general, abstracto y permanente obligatorios para resolver situaciones concretas, transitorias e individuales que se les presenten a los demás juzgadores del mismo Tribunal.

**SÉPTIMA.-** La jurisprudencia del TFJFA debe ser cita obligada en el control de la actuación de la Administración Pública Federal que se presume de legal, toda vez que ésta por conducto de su titular “ejecuta la ley” y “provee en la esfera de la administración a su exacta observancia”, lo que deviene en el desarrollo de nociones jurídicas, así como en la modificación y creación de preceptos legales, por lo que consideramos pertinente que por ley, el Presidente del TFJFA, siempre y cuando haya jurisprudencia establecida, pueda hacer las recomendaciones pertinentes al legislativo y ejecutivo para modificar las disposiciones legales, tal y como ocurre con el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit y de esta forma estimular la evolución del Derecho Administrativo y con ello el progreso social bajo un sistema jurídico más justo, coherente y perfectible.

**OCTAVA.-** La naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo federal se modifica y se potencia para cumplir un anhelo de la doctrina muy añejo y el reclamo de los particulares para la expedites de la impartición de la justicia administrativa por un órgano imparcial y especializado con las reformas al artículo 73 XXIX-H constitucional, pues ya no sólo se resolverá sobre la legalidad o ilegalidad de un acto, sino que el Tribunal estará facultado para imponer sanciones, con lo que resulta inminente una Nueva Época para el Tribunal, para su revista (que entra en su Sexta Época) y para su jurisprudencia que adquirirá mucho mayor valor al tratarse de una jurisprudencia especializada.

**NOVENA.-** La contradicción de sentencias permite establecer un criterio uniforme en el Tribunal, que a nuestra consideración no ha sido muy utilizada por las cargas de trabajo de los magistrados o porque a las partes interesadas sólo les importa que se resuelva su asunto, ante tales circunstancias consideramos pertinente que se restablezca la denuncia pública para que cualquier persona pueda informar sobre la contradicción de sentencias y con ello promover la critica constructiva y difusión de la jurisprudencia del Tribunal.

**DÉCIMA.-** La facultad de crear jurisprudencia no es un ejercicio monopólico del PJF, pues tanto los Poderes Judiciales locales así como los tribunales administrativos federales o estatales llámense, Poder Judicial del Estado de México, TFJFA, Tribunal Superior Agrario, Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal o de cualquier otra entidad, están facultados constitucionalmente y por ley, para crear jurisprudencia.

**DÉCIMA PRIMERA.-** El TFJFA tiene las facultades suficientes para señalar la forma como crea su propia jurisprudencia pues, desde la exposición de motivos de la LJJ se le reconoce tal derecho con la finalidad de propiciar “el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada”; por lo que considerar que una sentencia debe estar firme para poder participar en una

contradicción de sentencias, es un razonamiento que limita la actividad jurisprudencial de ese órgano colegiado y va en contra del espíritu de la ley.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El TFJFA es un órgano constitucional autónomo, con personalidad, patrimonio y régimen jurídico propio que cumple con la función esencial del Estado mexicano de impartir justicia fiscal y administrativa especializada que si bien mantiene relaciones de coordinación con el ejecutivo, legislativo y judicial no se encuentra subordinado a ninguno de esos poderes.

## **ANEXOS**

## ANEXO UNO METODOLOGÍA JURÍDICA \*

### Sumario

- I) **Metodología jurídica: una visión doctrinal lato sensu.**
- II) **Perspectiva de la aplicación del Derecho: un enfoque jurídico stricto sensu.**
- III) **La aplicación del Derecho (continuación) sus escuelas y fuentes ante la jurisprudencia.**

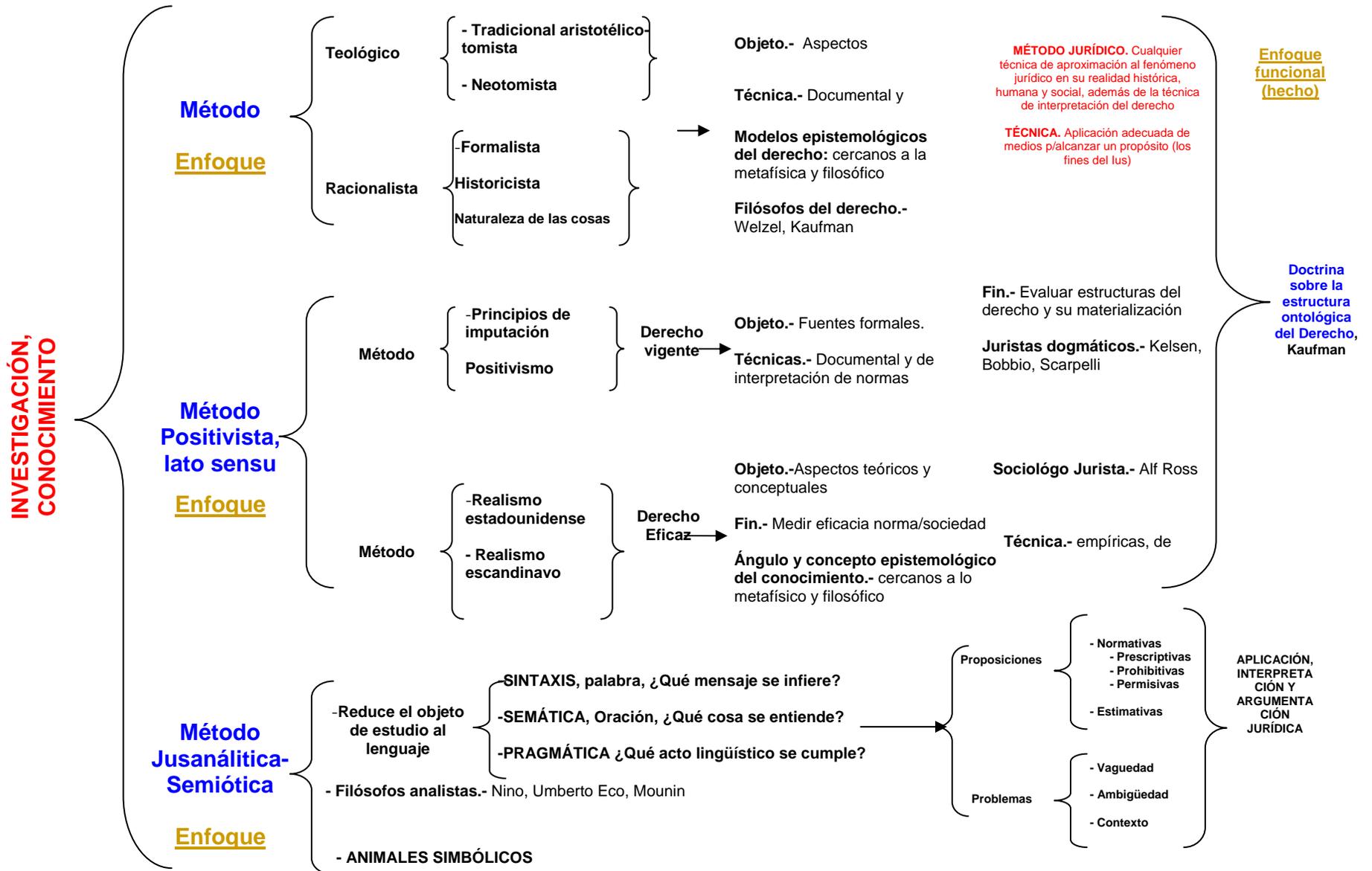
Recordemos que la metodología jurídica implica el conocimiento o investigación, creación, aplicación, enseñanza y sobre todo la interpretación del Derecho [vid § 1.2.1] y que en base a la misma el juzgador del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede crear criterios aislados, precedentes y/o jurisprudencias y, con ello, adecuar la norma jurídica a un caso concreto. Es así que el presente anexo encuentra una justificación, pues es necesario contar con los elementos teóricos y metodológicos sobre la aplicación e interpretación para crear un criterio de interpretación que verdaderamente supla, explique, renueve, diferencie o integre a la norma jurídica.

---

\* Esquemas realizados en base a: WITKER, Jorge y LARIOS, Rogelio, **Metodología Jurídica**, ciudad de México, McGraw-Hill, 2ª ed., 2002; GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, **Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo**, ciudad de México, Fontamara, 2004 y en la Conferencia del Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito del Primer Circuito, TRON PETIT, Jean Claude, **"Teoría de la interpretación y teoría de la argumentación"**, Ponencia presentada en el Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007, del Instituto de Justicia Administrativa del TFJFA, México, D.F., 27 de marzo, 2007.

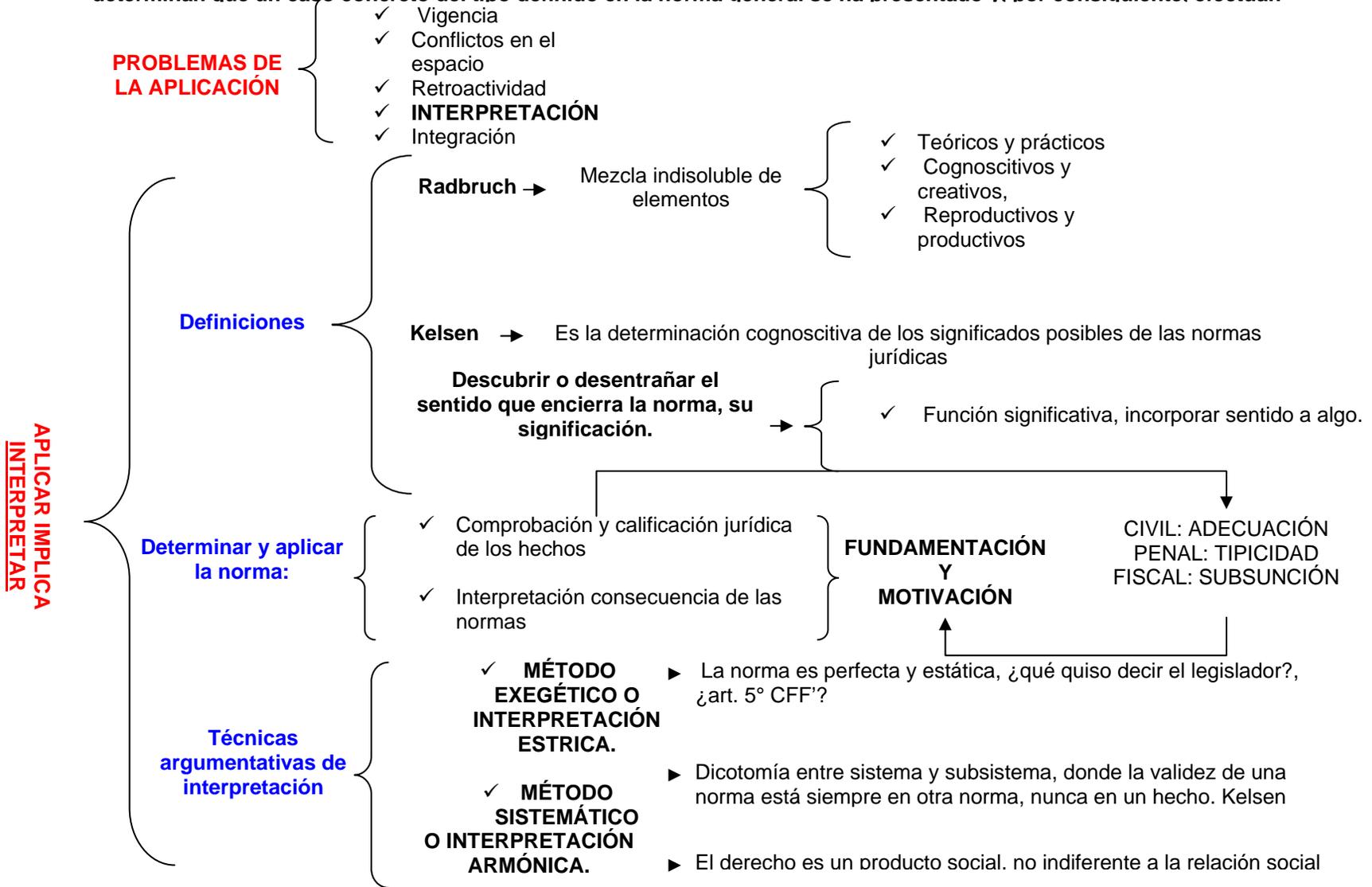
# I. METODOLOGÍA JURÍDICA: UNA VISIÓN DOCTRINAL LATO SENSU.

La metodología es la disciplina que se nos permite estudiar los instrumentos técnicos mecánicos para conocer, elaborar, aplicar y enseñar ese objeto del conocimiento que denominamos Derecho.



## II. PERSPECTIVA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO: UN ENFOQUE JURÍDICO STRICTO SENSU.

Función reguladora del orden jurídico a través de la cual, los órganos aplicadores en ejercicio de sus facultades, determinan que un caso concreto del tipo definido en la norma general se ha presentado v. por consiguiente, efectúan



### III. LA APLICACIÓN DEL DERECHO (CONTINUACIÓN) SUS ESCUELAS Y FUENTES ANTE LA JURISPRUDENCIA.

#### ESCUELAS DE INTERPRETACIÓN

- ✓ **Interpretatio.** Colegio de Pontífices
- ✓ **Glosadores.** Interlineas y Marginales
- ✓ **Escuela de la exégesis.** La norma es algo perfecto y estático, ¿qué quiso decir? Utiliza elementos prácticos, semánticos y extensivos. (Semiótica)
- ✓ **Histórica alemana**
- ✓ **Jurisprudencia dogmática**
- ✓ **Jurisprudencia de conceptos**
- ✓ **Escuela francesa**
- ✓ **Sociológica del Derecho**
- ✓ **Análítica (jus analítica o semiótica jurídica)**
- ✓ **JURISPRUDENCIA DE INTERESES**
- ✓ **LIBRE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA**

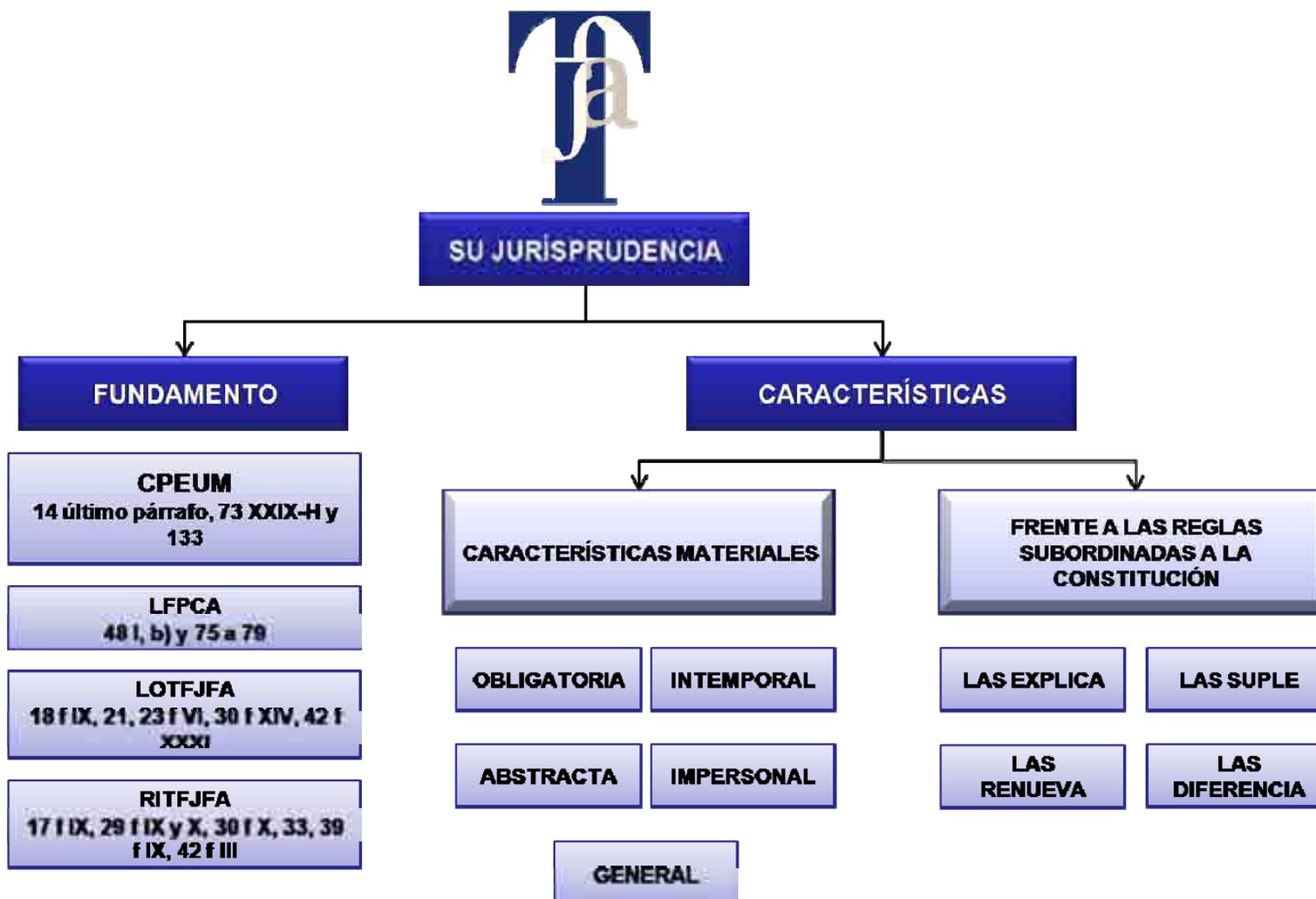
Retomadas por la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936

#### FUENTES DE INTERPRETACIÓN

- ✓ **Doctrinal.** No obliga
- ✓ ¿Interpretación económica de las normas fiscales?
- ✓ **Administrativa.** 34 y 34 A CFF Consultas. “no vinculatorias”
- ✓ **Jurisdiccional. JURISPRUDENCIA**
- ✓ **Interpretativa** (caso concreto),
- ✓ **Integradora** (lagunas)
- ✓ **PODER JUDICIAL:** 94 p octavo C, 192, 193 LA y 43 LReglamentaria 105, f I y II C
- ✓ **TFJFA:** 75-79 LFPCA

## ANEXO DOS

## DIAGRAMA DE FLUJO DE LA INFLUENCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN EL ORDEN JURÍDICO



**ANEXO TRES**  
**PANORAMA DE LAS FUENTES REALES Y FORMALES DEL DERECHO\***

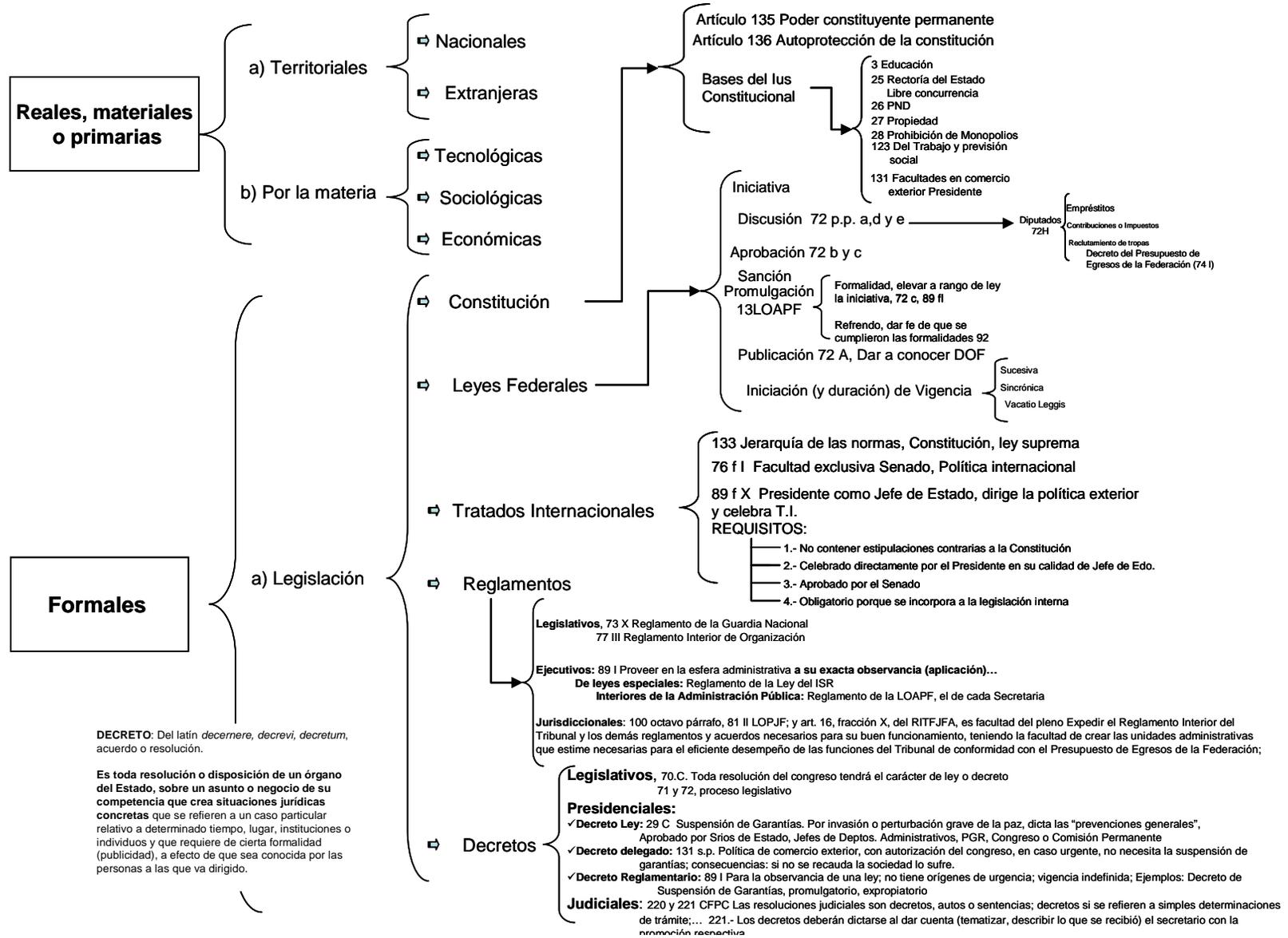
**Sumario**

- I) Una visión general de carácter jurídico**
- II) Su perspectiva legal y otras disposiciones de menor rango como soporte de la jurisprudencia**
- III) Otras fuentes formales (continuación): Un realce a la jurisprudencia del TFJFA**

---

\* Notas inéditas del curso de Derecho Económico de la Profesora María Eugenia PEREDO GARCÍA VILLALOBOS, de septiembre de 2005, modificado con el enriquecimiento de la teoría del Derecho y sus principales conceptos, clasificaciones y normatividad vigente nacional.

# I. UNA VISIÓN GENERAL DE CARÁCTER JURÍDICO

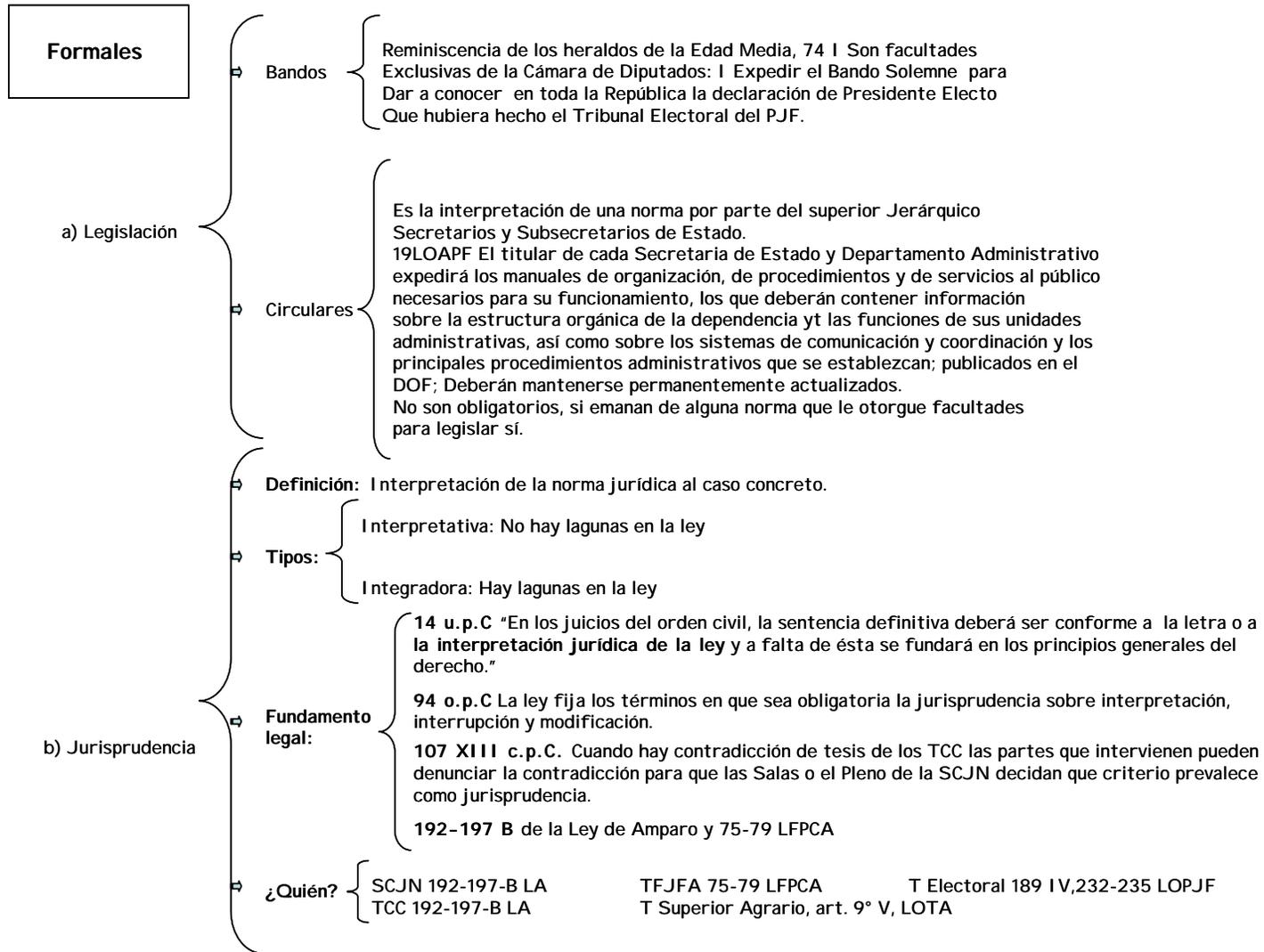


DECRETO: Del latín *decernere, decrevi, decretum*, acuerdo o resolución.

Es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

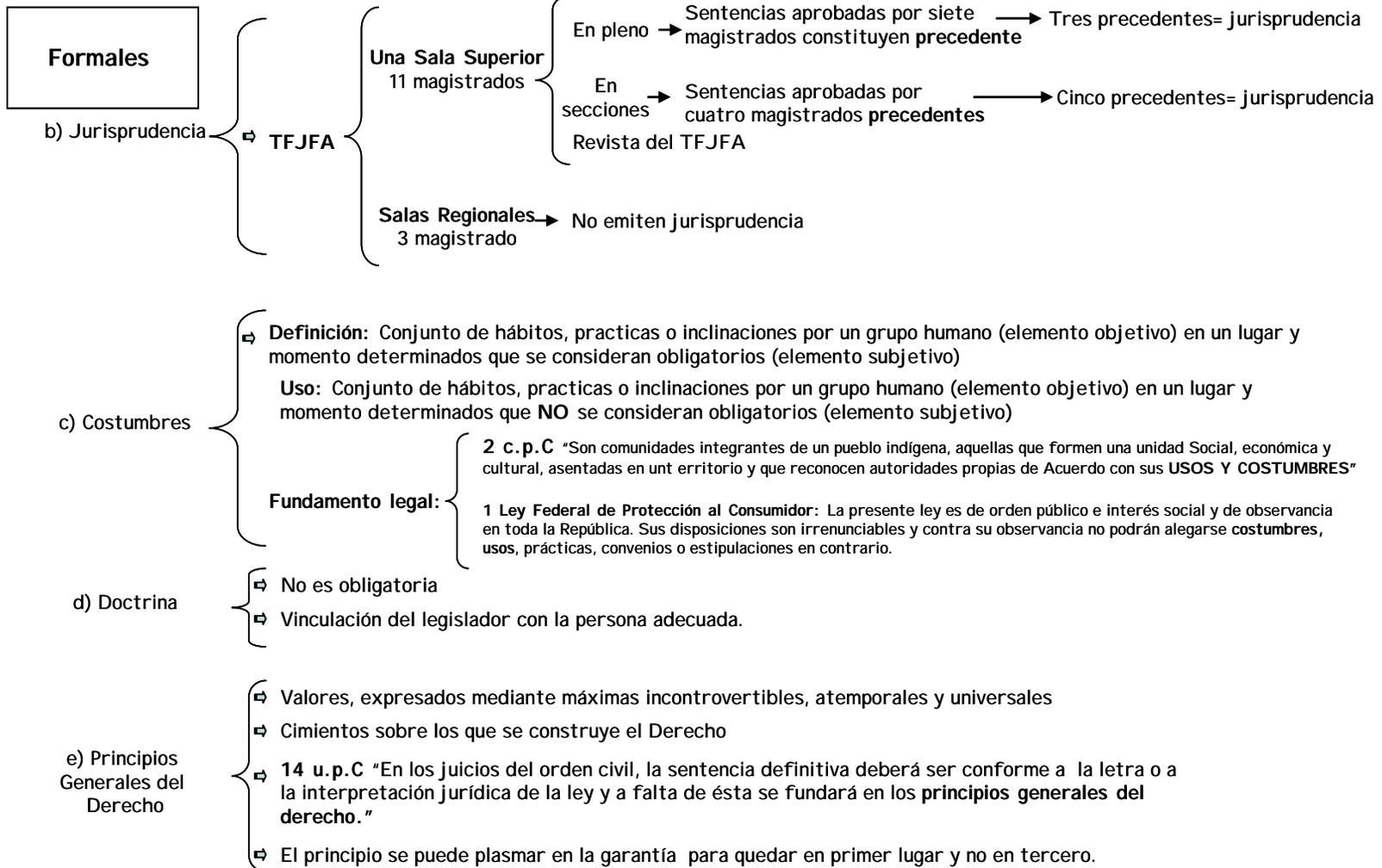
## II. SU PERSPECTIVA LEGAL Y OTRAS DISPOSICIONES DE MENOR RANGO COMO SOPORTE DE LA JURISPRUDENCIA

FUENTES DEL DERECHO



### III. OTRAS FUENTES FORMALES (CONTINUACIÓN): UN REALCE A LA JURISPRUDENCIA DEL TFJFA

#### FUENTES DEL DERECHO



**ANEXO CUATRO**

**UNA VISIÓN DE DOCTRINA MEXICANA: LA CORRELACIÓN DE LA LEY Y LA JURISPRUDENCIA LATO SENSU\***

	<b>LEY</b>	<b>JURISPRUDENCIA</b>
SON "FUENTES FORMALES" DEL DERECHO, TIENEN UN PROCESO ESPECIAL PARA SU CREACIÓN; Y NACEN POR LA ACCIÓN DE ÓRGANOS DEL ESTADO		
<b>POR SU ORIGEN</b>	Poder Legislativo en coordinación con el Ejecutivo que presenta iniciativas, sanciona, promulga y publica	Devienen de un Órgano Jurisdiccional (PJF o Tribunales Autónomos)
<b>TELEOLOGÍA</b>	El legislativo representa al pueblo, titular de la soberanía nacional	La labor del juez es aplicar la ley al caso concreto para dirimir controversias, pero en muchas ocasiones la interpreta o subsana lagunas
<b>POR SUS CARACTERÍSTICAS MATERIALES</b>	-OBLIGATORIEDAD ( <i>erga omnes</i> ) - GENERALIDAD (aplicable siempre que haya un hecho generador que se subsuma al imponible) - ABSTRACCIÓN - INTEMPORALIDAD - IMPERSONALIDAD	- OBLIGATORIEDAD (autoridades jurisdiccionales y en algunos casos administrativas) - GENERALIDAD (aplicable para futuros casos similares) - ABSTRACCIÓN (pues no se refiere a situaciones concretas, nombres, cantidades, objetos, etc.) - INTEMPORALIDAD - IMPERSONALIDAD Dentro de los límites que le son propios a la jurisprudencia
<b>POR SU INTERRELACIÓN Y JERARQUÍAS</b>	Puede ser denominada fuente primaria	La jurisprudencia la complementa; pero en casos de Jurisprudencias sobre constitucionalidad del PJF, pueden estar por encima de la ley, respetando la Formula Otero. -Integra el precepto interpretando sistemáticamente y utilizando, en ocasiones, los Principios Generales del Derecho y no la ley

\* [Vid § 1.4.2.] Cuadro descriptivo realizado en base a la obra de ACOSTA-ROMERO, Miguel y PÉREZ-FONSECA, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano*, ciudad de México, Porrúa, 1998.

**Relaciones de la ley con la jurisprudencia:**

1. DE SUBORDINACIÓN: la jurisprudencia interpreta la ley, el juez estructura el sentido de la norma para el efecto de lograr su aplicación al caso concreto y no debe rebasarla ni modificarla
2. DE IGUALDAD RELATIVA: Cuando el juez trata de llenar una laguna legal se acerca mucho a la función del legislador al crear e integrar una norma que en la legislación falta.
3. DE SUPERIORIDAD: Lo cual acontece sólo con la jurisprudencia del PJJ al referirse a cuestiones de constitucionalidad que puede declarar inconstitucional la ley, para tutelar el respeto y la observancia de la Constitución.

**ANEXO CINCO**

**PRIMERA MATERIALIZACIÓN DE LA REFORMA DE 2007: LA NUEVA  
INTEGRACIÓN DE LA SALA SUPERIOR Y LA CREACIÓN DE LA JUNTA DE  
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

Como hemos visto, el proceso de reestructuración y especialización orgánico-funcional de la justicia administrativa federal ha sido largo y constante. Uno de los últimos pasos, se dio con la nueva ley orgánica del tribunal en estudio, publicada el seis de diciembre de dos mil siete, con la cual se crea la Junta de Gobierno y Administración, un órgano especializado del Tribunal encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, el cual cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Los primeros integrantes de ésta fueron designados mediante el acuerdo G/38/2008 emitido por la Sala Superior del Tribunal, en la siguiente tesitura:

“Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16, 18, fracción IV, 40 y Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Pleno de la Sala Superior acuerda que la Junta de Gobierno y Administración, quede integrada por los siguientes Magistrados:

Mag. Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal y de la Junta de Gobierno y Administración.

Mag. de la Sala Superior Luis Carballo Balvanera, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve.

Mag. de la Sala Superior María del Consuelo Villalobos Ortiz, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil diez.

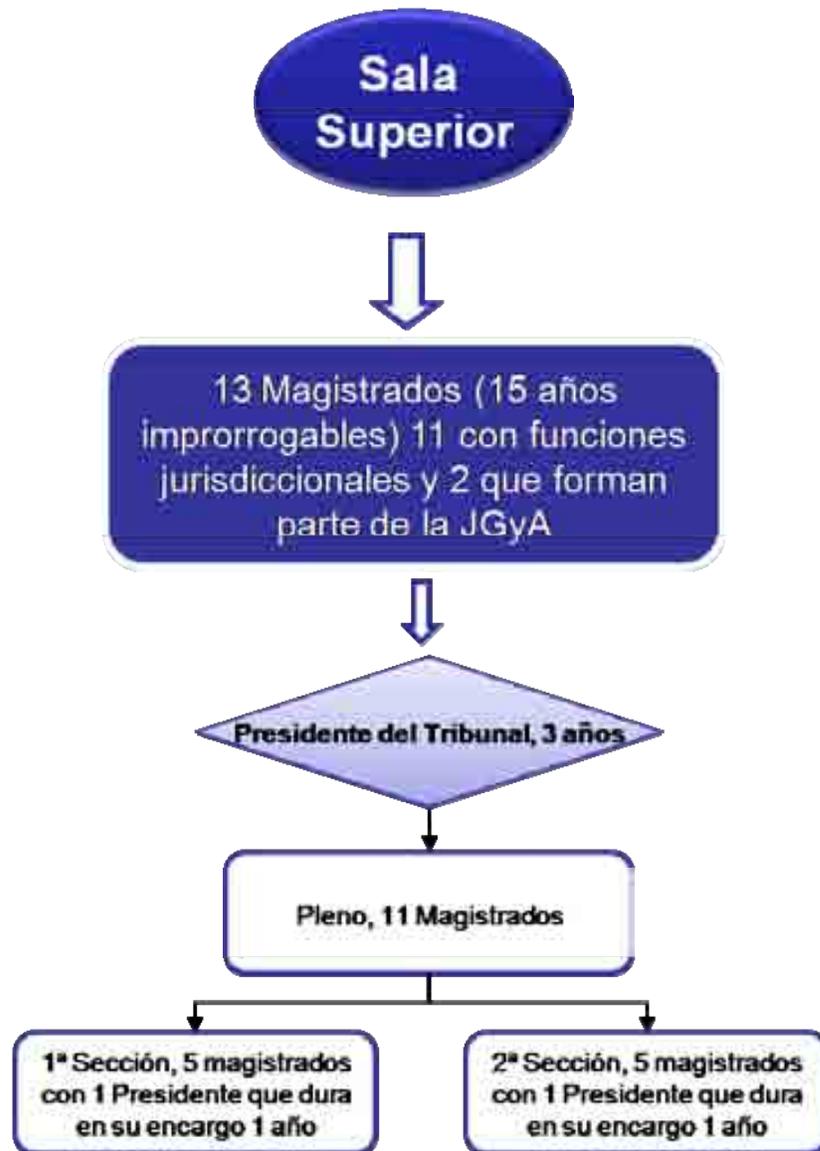
Mag. de Sala Regional Juan Manuel Terán y Contreras, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve.

Mag. de Sala Regional Juan Ángel Chávez Ramírez, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil diez.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la sesión privada extraordinaria celebrada el día seis de junio de dos mil ocho.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.”

Es importante recalcar que, de conformidad con el acuerdo G/5/2008, durante un periodo aproximado de seis meses (enero a junio de dos mil ocho), el Presidente del Tribunal era el encargado de tomar todas las decisiones que le correspondían a este órgano que todavía no entraba en funciones, a fin de continuar con la marcha normal del Tribunal, con la finalidad de garantizar a los gobernados la impartición de justicia, pronta, completa e imparcial.

La nueva integración de la Sala Superior (ahora con trece y no once Magistrados) y de la Junta de Gobierno y Administración puede esquematizarse de la siguiente manera:





**ANEXO SEIS**

**SEGUNDA MATERIALIZACIÓN DE LAS REFORMAS DE 2007: UNA PRIMERA  
APROXIMACIÓN A LA ESPECIALIZACIÓN**

Con la nueva ley orgánica del tribunal, se faculta a la Sala Superior para crear lo que para muchos Magistrados y gente del foro era necesario dentro de un órgano jurisdiccional que conoce un sin número de normatividad aplicable a la acción de la Administración pública federal y que es definir las materias específicas de competencia de las Salas Regionales, es decir, la especialización.

La primera Sala especializada conoce de asuntos relativos a la Propiedad Intelectual, entró en funciones el cinco de enero de dos mil nueve y el sustento normativo para su creación lo encontramos en los acuerdos G/17/2008 y el diverso G/58/2008, emitidos por el Pleno de la Sala Superior.

El objetivo de hacer referencia a esta Sala es mencionar que el tribunal inicia un proceso de reestructuración donde no resulta irrisorio pensar a mediano y largo plazo en una especialización total, donde una Sala específica conozca de una determinada materia y con ello, la labor interpretativa cobrará mucha mayor importancia de la que ahora tiene y será un referente más que obligado para las autoridades, el foro y la doctrina.

En tales circunstancias y dada la importancia de los acuerdos antes referidos, nos permitimos transcribir su contenido:

**ACUERDO G/17/2008 POR EL QUE SE CREA UNA SALA ESPECIALIZADA EN  
PROPIEDAD INTELECTUAL**

**SE CREA UNA SALA REGIONAL EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Pleno de la Sala Superior.

**ACUERDO G/17/2008**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, fracción II; 9; 14, fracciones XI y XII; 18, fracciones II y VIII; 31; 32; 33 y QUINTO TRANSITORIO de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se emite el siguiente:

## ACUERDO

ÚNICO.- Se adiciona el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

“Artículo 24 Bis.- Adicionalmente habrá una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que tendrá competencia en todo el territorio nacional y sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Esta Sala Regional tendrá competencia material especializada para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI y XII de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual.”

## TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que se crea mediante el presente Acuerdo, entrará en funciones una vez hechos los nombramientos de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional a que se refiere el artículo TERCERO TRANSITORIO de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Efectuado lo anterior, el Tribunal adscribirá a tres Magistrados de Sala Regional a la Sala Especializada, que serán seleccionados atendiendo a su especialización y actualización en la aplicación de la materia de su competencia y, en su lugar, adscribirá provisionalmente a tres de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional a que se refiere el párrafo anterior, quienes ejercerán sus funciones hasta en tanto se realicen nuevos nombramientos de Magistrados de Sala Regional.

TERCERO.- Una vez que entre en funciones la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, de conformidad con el artículo anterior, los juicios materia de su competencia existentes en las demás Salas Regionales, en el estado procesal en que se encuentren, le serán enviados para su conocimiento y total resolución, de acuerdo a lo siguiente:

I. La Sala Regional que tenga radicado el juicio, lo remitirá a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, previa notificación del cambio de radicación a las partes.

II. En los juicios en que ya se hubiere cerrado la instrucción, el instructor ordenará reabrirlos. En ese mismo acto proveerá el cambio de radicación y la notificación referida.

III. En cualquier caso, se podrá solicitar a la Sala Superior la atracción de asuntos que sean representativos para fijar los criterios en materia de propiedad intelectual que permitan resolver los juicios con mayor celeridad, y

IV. Las nuevas demandas se deberán presentar en la sede de la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, a través de su Oficialía de Partes o por correo certificado en términos del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En caso de que se presenten en otra Sala Regional, ésta las deberá remitir a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual.

CUARTO.- Los expedientes recibidos por la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, se distribuirán entre los tres Magistrados que la integren, de conformidad con el sistema aleatorio de turno en vigor.

QUINTO.- Para todo lo no previsto en el presente Acuerdo se estará a lo que resuelva el órgano competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día cinco de marzo de dos mil ocho, ordenándose su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA  
MODIFICACIÓN AL ACUERDO G/17/2008 POR EL QUE SE CREA UNA SALA  
REGIONAL EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Pleno de la Sala Superior.

**ACUERDO G/59/2008**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, fracción II, 9, 14, fracciones XI, XII y XIV, 18, fracciones II y VIII, 20, 31, 32, 33 y QUINTO TRANSITORIO, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se emite el siguiente:

**A C U E R D O**

**ÚNICO.-** Se modifican los Artículos Segundo y Tercero Transitorios, del Acuerdo G/17/2008, para quedar como sigue:

**"TRANSITORIOS**

**PRIMERO.- ...**

**SEGUNDO.-** La Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que se crea mediante el presente Acuerdo, entrará en funciones el lunes 5 de enero de 2009.

Para tal efecto, el Tribunal adscribirá a tres Magistrados de Sala Regional a la Sala Especializada, que serán seleccionados atendiendo a su especialización y actualización en la aplicación de la materia de su competencia y, en su lugar, adscribirá a Magistrados Supernumerarios de Sala Regional o a Magistrados de Sala Regional, según corresponda, de acuerdo a las necesidades del servicio, quienes ejercerán sus funciones hasta en tanto se realicen nuevos nombramientos de Magistrados de Sala Regional.

**TERCERO.-** Los juicios en materia de Propiedad Intelectual existentes en las Salas Regionales, quedarán sujetos a lo siguiente:

**I.** Las Salas Regionales que tengan radicados juicios en los que al 30 de noviembre de 2008 haya concluido la substanciación conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sea que se haya concedido o no término para formular alegatos, deberán emitir la sentencia que corresponda.

**II.** Las Salas Regionales que tengan radicados juicios en los que al 30 de noviembre de 2008 no hubiese concluido la substanciación conforme a lo establecido en la fracción I que antecede, los remitirán a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, previa notificación del cambio de radicación a las partes. Dicha notificación se hará mediante Acuerdo General de la Junta de Gobierno y Administración que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cual además se fijará en los estrados de la respectiva Sala.

**III. ...**

**IV.** Una vez que entre en funciones la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, las nuevas demandas que sean de su competencia se deberán presentar en la sede de la misma, a través de su Oficialía de Partes o por correo certificado en términos del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En caso de que se presenten en otra Sala Regional, ésta las deberá remitir a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual.

Para los efectos señalados en la fracción I de este Artículo, el Presidente del Tribunal informará a las Salas Regionales el número total de expedientes que se encuentren en los supuestos descritos, a fin de que dicten la sentencia correspondiente. La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal dará seguimiento al cumplimiento por parte de las Salas Regionales al presente Acuerdo.

**CUARTO y QUINTO.- ...”**

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión privada del veintinueve de octubre de dos mil ocho, ordenándose su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

## ANEXO SIETE

### DÍAGRAMA DE FLUJO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

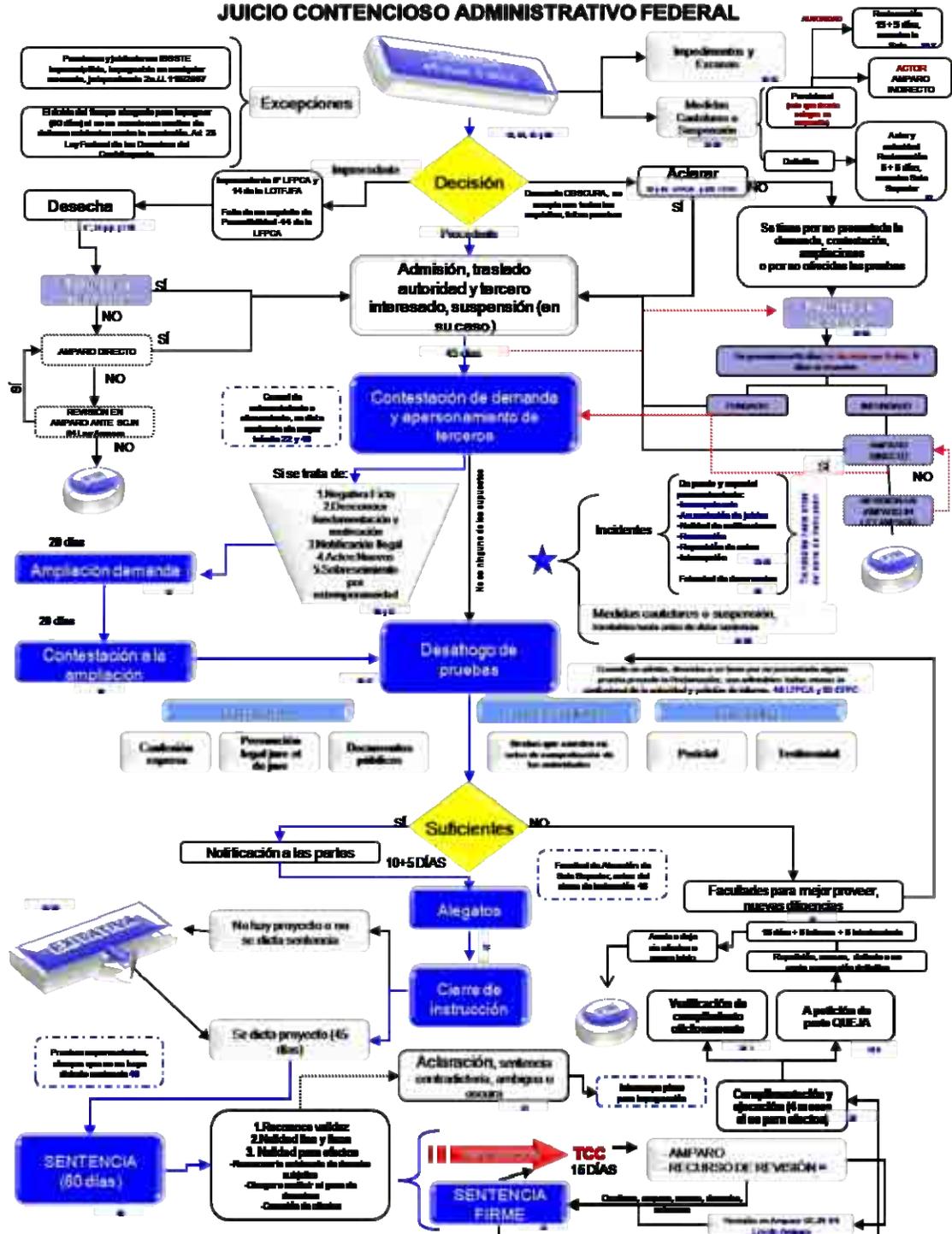
El juicio contencioso administrativo federal no cumpliría con los principios de impartición de justicia pronta y expedita sin la aplicación de las tesis aisladas, precedentes y jurisprudencias que para ello emiten los órganos facultados del TFJFA, pues además de existir un enorme acervo jurisprudencial en materia sustantiva, también existen infinidad de jurisprudencias que nos remiten a la normatividad adjetiva.

Dichas interpretaciones permiten darle celeridad al juicio y la certeza a los justiciables de que las cuestiones propias del procedimiento como: los incidentes de incompetencia, acumulación, nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de autos, la interrupción, el recurso de reclamación, la instancia de queja, la suspensión, las medidas cautelares, la aclaración de sentencia, la excitativa, la valoración de las pruebas, etcétera, serán resueltos y tramitados de conformidad con la ley adjetiva y con los criterios de interpretación del propio tribunal

Es por ello que nos atrevemos a presentar de manera gráfica la tramitación del juicio contencioso administrativo federal y con ello dar una visión amplia de todas aquellas cuestiones adjetivas sobre las cuales se puede crear jurisprudencia.

El presente diagrama es una modificación que nos hemos atrevido a hacer a los diagramas que nos han propuesto tanto el Magistrado de Sala Superior, DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto, a través de su libro *Principios de Derecho Tributario*, 4ª edición, Editorial Limusa, México, 2003, p. 216 y el Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, TRON-PETIT, Jean Claude, con su libro *La nulidad de los actos administrativos*, Porrúa, México, 2005, p.335; de igual forma no queremos perder la oportunidad de agradecer al Licenciado MARTÍNEZ-LARA, Pablo Antonio, por las enriquecedoras aportaciones para la ampliación y realización del mismo.

### JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL



Modelo de diagrama: Oficina General de Asesoría Jurídica. La información contenida en este documento es de carácter informativo y no constituye un acto administrativo. El uso de este documento es de exclusiva responsabilidad del usuario. Por: MARCELO GARCÍA, Lic. Jurídico, Abogado de Estado, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, Chile, 2018. Se permite la explotación económica y la reproducción de contenidos siempre que el copista se atribuya a sí mismo este texto.

## ANEXO OCHO

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como hemos visto [vid § 3.5.2] el actual procedimiento de las responsabilidades de los servidores públicos se tramita ante el órgano administrativo facultado para ello y éste comprueba que las actuaciones de los servidores públicos se realizaron con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El objetivo de este anexo es hacer énfasis en dicho procedimiento, pues en un futuro no muy lejano se verá modificado debido a la reforma constitucional al artículo 73 XXI-X H, mediante la cual se faculta al TFJFA, para **imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.**

En ese contexto, aparece una variante novedosa y ampliada competencia, para el TFJFA, quien estará facultado constitucionalmente para **imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas**; como hemos dicho, el nuevo esquema requiere reformas a varias disposiciones legales, como lo son la LFPCA, la LFRASP, la LOAPF, principalmente en el ámbito procedimental, pues el actual esquema del juicio de nulidad no está diseñado para hacer operantes las nuevas facultades del TFJFA, rompiendo así con los principios del artículo 17 constitucional [*vid*, nota a pie (130)].

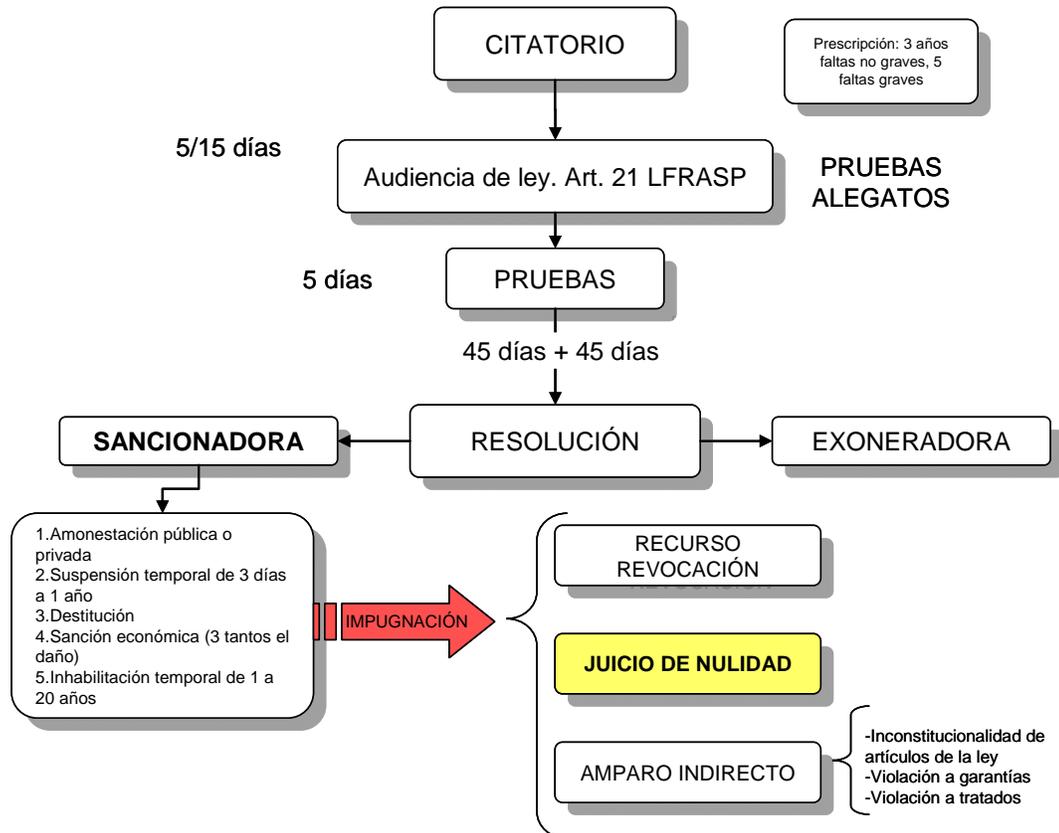
En la actualidad, la interpretación en materia de responsabilidades del tribunal es muy basta, y la misma se verá potencializada una vez que se le realicen las reformas legales pertinentes.

# PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS COMPETENTES HASTA ANTES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 73 XXIX-H Constitucional



- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
Dirección General de Responsabilidad y situación patrimonial  
Unidad de auditoría gubernamental
- ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES:  
Auditoría  
Quejas  
Responsabilidades
- AUDITORIA SUPERIO DE LA FEDERACIÓN



**ANEXO NUEVE**  
**PROCESOS DE LA JURISPRUDENCIA EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA**  
**FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

**Sumario**

- I) Referencia gráfica de los procesos de la jurisprudencia**
- II) Su enfoque inicial ¿Cómo se elabora un precedente?**
- III) Su enfoque final: Principios y efectos de la suspensión**

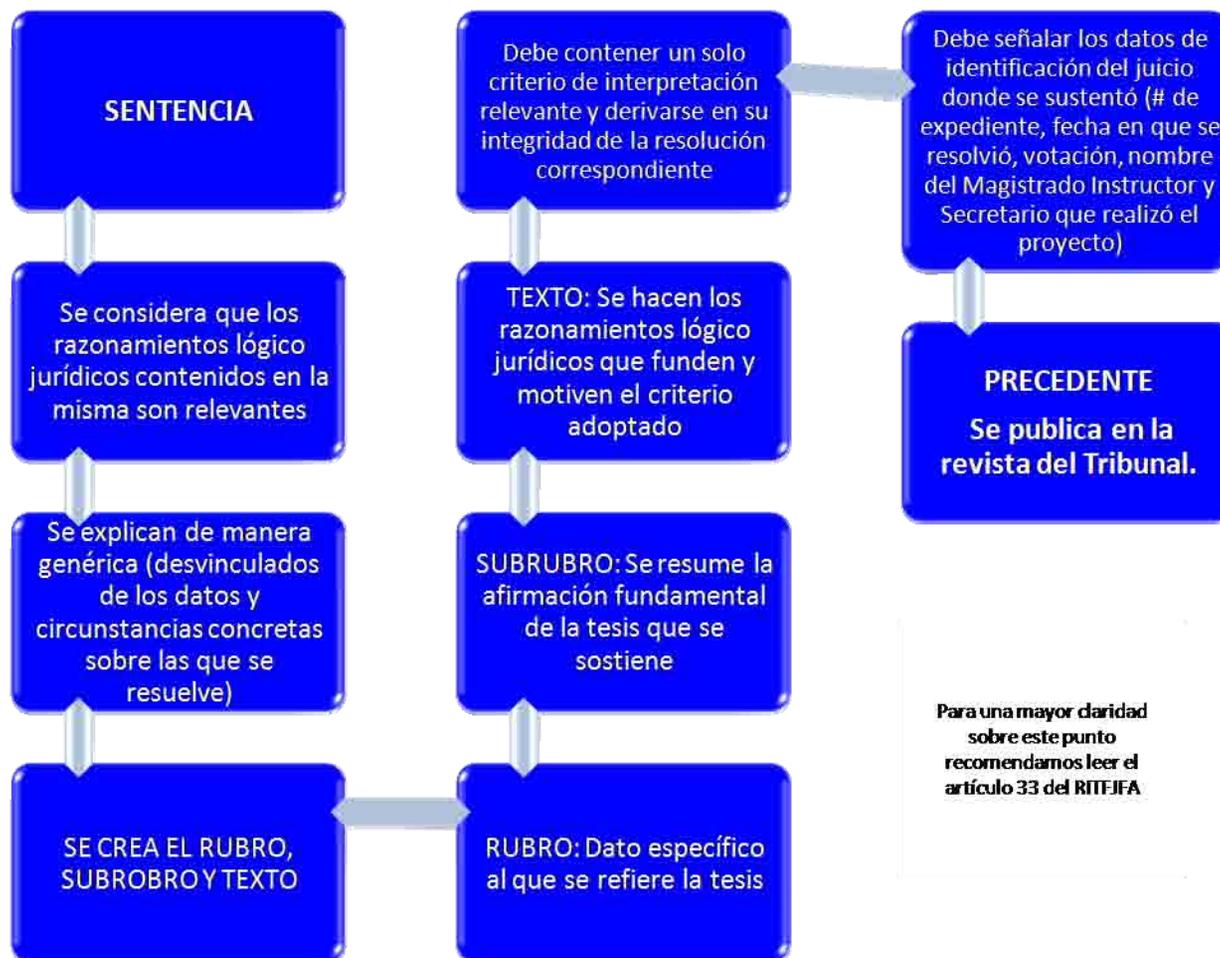
Con el término “procesos de la jurisprudencia” nos referimos a la serie de pasos necesarios para crear en primer lugar un precedente y posteriormente una jurisprudencia, las formalidades necesarias para publicarla, aplicarla, su obligatoriedad y finalmente su suspensión.

En ese contexto el presente anexo se encuentra dividido en tres diagramas, el primero de ellos nos permite tener una visión amplia de los procesos antes referidos, el segundo, nos permite conocer grosso modo la técnica utilizada para crear un precedente y el tercero nos presenta los principios y efectos que sustentan la suspensión de la jurisprudencia del tribunal.

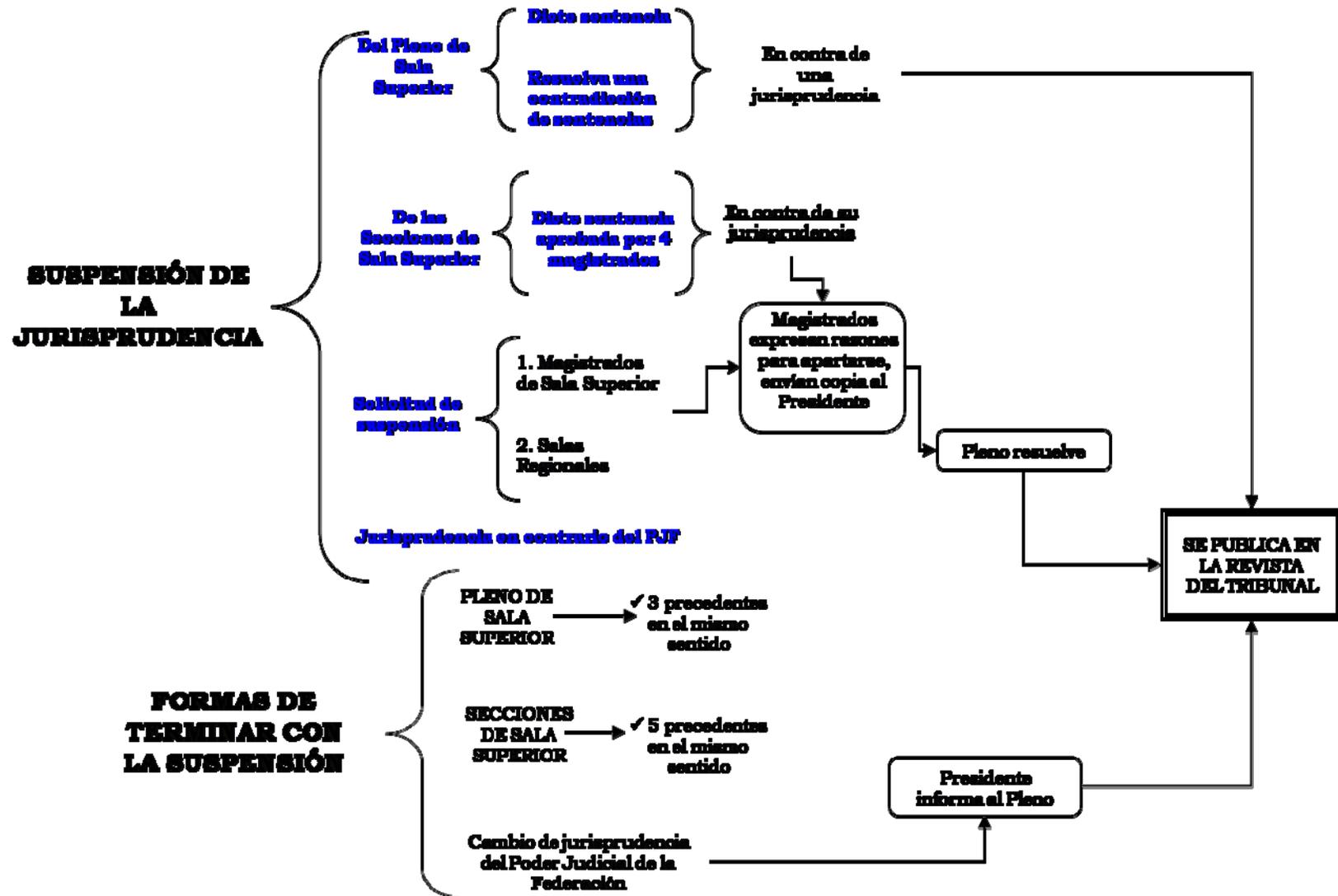
## I. REFERENCIA GRÁFICA DE LOS PROCESOS DE LA JURISPRUDENCIA



## II. SU ENFOQUE INICIAL: ¿CÓMO SE ELABORA UN PRECEDENTE?



### III. SU ENFOQUE FINAL: PRINCIPIOS Y EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN



## ANEXO DIEZ

### UN MARCO REFERENCIAL: JURISPRUDENCIA COMPARADA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS ESTADUALES.

Este anexo está vinculado a las notas a pie (10) y (135), exclusivamente para tener un marco de referencia jurídico-constitucional del sistema de justicia administrativa en nuestro país en las entidades federativas.

Sólo enunciamos algunos tribunales estatales para ilustrar *grosso modo* las tenues diferencias para designar a la facultad de interpretar la normatividad de su “régimen interior”, sin menoscabo de los cuadros que adelante se indican. Así, podemos abundar que es a partir de la LJP de 1936 y de la consecuente creación del Tribunal Fiscal de la Federación, que los tribunales administrativos en nuestro país se han venido desarrollando gracias a la oportuna visión de los poderes ejecutivo y legislativo federales creando y facultando al Tribunal Fiscal Federal, y para el caso de la investigación, con la atribución de crear su jurisprudencia en la interpretación de la norma jurídica federal.

No se olvida que por Decreto de 25 de febrero de 1987 ( publicado en el DOF el 17 de marzo del mismo año) se reformó el artículo 116 fracción IV, de la Constitución Política General y se autorizó a las entidades federativas para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran por objeto el dirimir las controversias que se suscitasen entre la Administración Pública estatal y los particulares; de esta forma las legislaturas locales pueden, desde entonces, establecer las normas para la organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra las resoluciones de esos tribunales.

En la actualidad nuestro sistema jurídico le da cabida a más de una decena de tribunales administrativos, que de conformidad con los artículos 116, fracción V y 122,

inciso C, Base Quinta (que contempla al Distrito Federal) de la CPEUM, están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y facultados, en la mayoría de los casos, para crear su propia jurisprudencia, es así que nos permitimos agregar como un importante referente jurídico-doctrinal un cuadro comparativo de los procesos de creación de la jurisprudencia por dichos Tribunales.

Son dignos de comentarios especiales:

**Primero.-** El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit que a través de su Presidente, tiene atribuida la facultad para proponer las modificaciones necesarias al contenido de los reglamentos, los decretos, las circulares y las disposiciones generales por haber sido considerados inválidos en la jurisprudencia.

**Segundo.-** Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Nuevo León y Oaxaca, tienen la peculiaridad de no considerar como jurisprudencia a sus resoluciones, sino “criterios de interpretación”. En la misma línea el Tribunal de Michoacán, crea “criterios jurisprudenciales”, sin embargo, y de acuerdo al artículo 304 del Código de Justicia Administrativa del Estado dichos criterios no son vinculantes, por lo que los Magistrados pueden variar sus criterios atendiendo a la independencia de su función, cuestión que rompe totalmente con el principio de seguridad jurídica en la impartición de justicia y con la obligatoriedad de la jurisprudencia.

La jurisprudencia del Tribunal de Baja California es obligatoria, para las autoridades administrativas sujetas a su jurisdicción; finalmente, en el Estado de San Luís Potosí la Ley de Justicia Administrativa prevé que la jurisprudencia sólo se forma por contradicción, no así por reiteración.

Disposición normativa y fecha de publicación	Artículos aplicables	Órgano creador	Por reiteración	Por contradicción	Obligatoria para	Otras características
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California 31/01/1989	95-98	Pleno del Tribunal	3 ejecutorias aprobadas por unanimidad de votos	Entre salas	El Pleno, sus salas y autoridades administrativas sujetas a su jurisdicción.	Prevé la interrupción y modificación Cuando se contraviene la jurisprudencia hay medidas de apremio (amonestación, multa y uso de la fuerza pública)
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 21/12/1995	89-94	Sala Superior	5 ejecutorias aprobadas por 5 magistrados	Resolución en contrario, que exprese las razones que funden el	Sala Superior y Salas del Tribunal	Prevé la interrupción, modificación

				<b>cambio de criterio (5 ejecutorias)</b>		
<b>Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México 18/11/2003</b>	<b>74-75</b>	<b>Sala Superior</b>	<b>3 ejecutorias aprobadas por unanimidad o mayoría de votos</b>	<b>No lo regula</b>	<b>Secciones de Sala Superior y las Salas Regionales</b>	<b>Prevé precedentes relevantes que no forman jurisprudencia</b>
<b>Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero 09/03/2004</b>	<b>183-188</b>	<b>Sala Superior</b>	<b>3 ejecutorias aprobadas por unanimidad de votos</b>	<b>Cuando Sala Superior cambie de criterio o cuando una Sala Regional se aparte del criterio</b>	<b>Sala Superior y Salas Regionales</b>	<b>Prevé modificación, interrupción y suspensión</b>

<b>Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo 23/08/07</b>	<b>302-304</b>	<b>Sala Colegiada (3 magistrados)</b>	<b>Se llaman criterios jurisprudenciales, su integración es: por fallos trascendentes, exista repetición de criterios de interpretación para casos semejantes, existan contradicciones reales o aparentes en la ley; y se perciban lagunas en la ley. No es vinculante su aplicación, por lo que, los magistrados pueden variar sus criterios atendiendo a la independencia de su función.</b>
---	----------------	---	--

**ANEXO ONCE**  
**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL TRIBUNAL**  
**FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

<b>AÑO</b>	<b>DISPOSICIÓN NORMATIVA</b>	<b>ESTRUCTURA</b>	
1936	Ley de Justicia Fiscal	Funcionaba en Pleno (15 magistrados) o en 5 Salas (3 magistrados)	Distrito Federal
1946-1978	CFF de 1936 y 1966	Aumenta de 5 a 7 las Salas El Pleno se integraba por 22 Magistrados incluyendo al Presidente	Distrito Federal
1978	Ley Orgánica de 1° de agosto de 1978	Proceso de regionalización del Tribunal, se crea la Sala Superior que funcionaba de manera autónoma con 9 magistrados; 6 Salas Regionales en el Distrito Federal y	Noroeste, Norte Centro, Noreste, Occidente, Centro, Metropolitana, Hidalgo-México, Golfo Centro, Pacífico Centro, Sureste, Peninsular

		se divide el territorio nacional en 10 regiones	
1982		Se crea una nueva región, se atiende al domicilio de las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción	Guerrero-Morelos
1996	Decreto de 31 de diciembre de 1995	La Sala Superior actúa en Pleno (11 magistrados) o en Secciones Se atiende al domicilio fiscal del demandante con algunas excepciones para fijar la competencia territorial, creación de más Salas Regionales en las 11 regiones	Noroeste, Norte Centro, Noreste, Occidente, Centro, Hidalgo-México, Golfo-Centro, Guerrero, Sur-Este, Peninsular, Metropolitanas
Febrero de 2001	Reglamento Interior del TFJFA	Se subdividen las 11 regiones existentes para quedar en 17	Noroeste 1, Noroeste 2, Noroeste 3, Norte-Centro 1, Norte-

			Centro 2, Noreste, Occidente, Centro1, 2 y 3, Hidalgo-México, Oriente, Del Golfo, Pacífico, Sureste, Peninsular, Metropolitana
Septiembre de 2001	Reglamento Interior del TFJFA	Se agregan 3 regiones más	Del Caribe; Chiapas-Tabasco y Golfo Norte
Enero de 2004	Reglamento Interior, artículo 23 aprobado por el Pleno de SS el 8 diciembre de 2003	Se agrega la última región	21 regiones a diciembre de 2007
Diciembre de 2007	Nueva LOTFJA	Se da la facultad al Tribunal para crear salas especializadas en las diferentes materias (artículo 33)	

## **ANEXO DOCE**

### **LA DESCONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA EN EL TERRITORIO NACIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA A ENERO DE DOS MIL NUEVE**

En la actualidad el territorio nacional se encuentra dividido en veintiún regiones y en cada una de ellas existe desde una hasta once Salas Regionales encargadas de dirimir las controversias que son puestas bajo su jurisdicción. En el mismo sentido, es importante destacar la competencia territorial de Sala Especializada en Propiedad Intelectual, pues tiene jurisdicción en toda la República Mexicana.

El gran total para enero de 2009 es de 42 Salas Regionales (contando la Sala de Propiedad Intelectual que como ya hemos dicho entró en funciones el 5 de enero de 2009), 144 Magistrados (contando a los cinco supernumerarios que han sido nombrados a través del acuerdo que rindieron protesta ante el Senado de la República el veintiocho de octubre de dos mil ocho), 13 en Sala Superior, 11 Salas Regionales Metropolitanas con 33 magistrados, 30 Salas Regionales Foráneas con 90 Magistrados y 3 más en la Sala Especializada de Propiedad Intelectual.

Recordemos que la JGyA es la encargada de decidir el número de Salas y Regiones y que la tendencia actual dentro del TFJFA es la de crear salas especializadas y hasta unitarias con la finalidad de dar mayor celeridad a los procedimientos, de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica.

De acuerdo al presupuesto asignado para 2008 existe la posibilidad de crear seis salas Especializadas en la imposición de sanciones a los Servidores Públicos, que tendrán su ubicación en el Distrito Federal [vid § 3.5.2].

En tales consideraciones el presente anexo tiene por objetivo presentar, en primer lugar un listado de salas y regiones existentes hasta enero de dos mil nueve, y un mapa que presenta geográficamente la desconcentración de la justicia

administrativa, pues consideramos que el tribunal se encuentra en un constante crecimiento y no es irrisorio pensar que en un futuro cercano existirá al menos una Sala Regional en cada una de las entidades federativas del país:

**I. Región del Noroeste I:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;

**II. Región del Noroeste II:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;

**III. Región del Noroeste III:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;

**IV. Región del Norte-Centro I:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;

**V. Región del Norte-Centro II:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II, Segunda Sala Regional del Norte-Centro II y Tercera Sala Regional del Norte-Centro II, todas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;

**VI. Región del Noreste:** Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;

**VII. Región de Occidente:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente, Segunda Sala Regional del Occidente y Tercera Sala Regional del Occidente, todas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;

**VIII. Región del Centro I:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;

**IX. Región del Centro II:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;

**X. Región del Centro III:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;

**XI. Región Hidalgo-México:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;

**XII. Región de Oriente:** Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente, Segunda Sala Regional de Oriente y Tercera Sala

Regional de Oriente, todas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;

**XIII. Región del Golfo:** Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Golfo y Segunda Sala Regional del Golfo, ambas con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;

**XIV. Región del Pacífico:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;

**XV. Región del Sureste:** Una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;

**XVI. Región Peninsular:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;

**XVII. Región Metropolitana:** Once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;

**XVIII. Región del Golfo Norte:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;

**XIX. Región Chiapas-Tabasco:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;

**XX. Región del Caribe:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

**XXI. Región del Pacífico-Centro:** Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán

**SR-EPI: Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual:** con competencia en todo el territorio nacional y sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.



**ANEXO TRECE**  
**DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE HAN REGULADO LA JURISPRUDENCIA**  
**DEL TFJFA**

**SUMARIO**

- I. Ley de Justicia Fiscal publicada en el DOF el 31 de agosto de 1936.
- II. Código Fiscal de la Federación publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1938
- III. Reformas publicadas en el DOF el 30 de diciembre de 1949
- IV. Código Fiscal de la Federación publicado en el DOF el 19 de enero de 1967
- V. Reformas publicadas en el DOF el 2 de febrero de 1978
- VI. Código Fiscal de la Federación, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981
- VII. Reformas publicadas en el DOF el 5 de enero de 1988
- VIII. Reformas publicadas en el DOF el 15 de diciembre de 1995
- IX. Reformas publicadas en el DOF el 1° de enero de 2001
- X. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el DOF el 1° de diciembre de 2005

Una de las grandes dificultades a las que nos enfrentamos durante la realización de este trabajo de investigación fue el que la mayoría de las fuentes a las que acudimos nos hablaban de las disposiciones normativas que han regulado la jurisprudencia, dando un pequeño resumen de su contenido, lo cual, es a todas luces plausible, pues una transcripción total de dichas disposiciones normativas sería tediosa y no generaría un verdadero estudio del objeto del conocimiento.

Sin embargo, toda vez que ya hemos analizado que la jurisprudencia del Tribunal ha sufrido varios cambios para bien y para mal desde la Ley de Justicia Fiscal, consideramos pertinente, con fines metodológicos, transcribir esas disposiciones normativas que ahora son fuentes históricas para que sea el propio lector quien realice el análisis e interpretación que considere acertada a la luz de la disposición normativa aplicable en las diferentes etapas de la jurisprudencia al tenor del sumario del presente anexo:

## I. LEY DE JUSTICIA FISCAL PUBLICADA EN EL DOF EL 31 DE AGOSTO DE 1936

**Artículo 5°.-** El Tribunal Fiscal de la Federación tendrá un secretario general de acuerdos, dos primeros secretarios correspondientes a cada una de las Salas, los secretarios auxiliares necesarios para el despacho, cuatro actuarios y **un redactor del periódico de justicia fiscal de la Federación**; debiendo ser todos mexicanos, abogados con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para otorgarlo y de reconocida buena conducta. Tendrá asimismo, el Tribunal, los demás empleados que determine el Presupuesto.

**Artículo 11.-** La jurisprudencia del Tribunal Fiscal será obligatoria para el propio Tribunal. Las Salas, sin embargo, podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para la modificación. Cuando la jurisprudencia haya sido fijada por el Pleno, sólo éste podrá variarla. Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los cinco días siguientes de la notificación. El Pleno, si encuentra fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su jurisprudencia.

**Artículo 13.** Serán facultades del Pleno:

**VI.-** Intervenir, a instancia de alguno de los Magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar la jurisprudencia del Tribunal cuando las Salas dicten resoluciones contradictorias;

## II. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PUBLICADO EN EL DOF EL SÁBADO 31 DE DICIEMBRE DE 1938

### Título Cuarto

**De la fase contenciosa del procedimiento tributario**  
**Capítulo Primero Disposiciones Generales**

**Artículo 156.-** La jurisprudencia del Tribunal Fiscal será obligatoria para el propio Tribunal y sólo el Pleno podrá variarla. Las Salas, sin embargo, podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para la modificación.

Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los cinco días siguientes de la notificación. Del escrito de queja se correrá traslado a la parte contraria por el término de tres días, para que exponga lo que a su derecho convenga. El Pleno si encuentra fundado el agravio revocará el fallo, salvo que éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su jurisprudencia.

**III. REFORMAS PUBLICADAS EN EL DOF EL 30 DE DICIEMBRE DE 1949**

Se modifica el segundo párrafo del artículo 156 para quedar de la siguiente manera:

Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los diez días siguientes de la notificación. Del escrito de queja se correrá traslado a la parte contraria, por el término de tres días, para que exponga lo que a su derecho convenga. El pleno si encuentra fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que el éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su jurisprudencia.

**IV. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PUBLICADO EN EL DOF EL 19  
DE ENERO DE 1967**

**Título Cuarto**  
**Procedimiento Contencioso**  
**Capítulo III De la jurisprudencia del Tribunal Fiscal**

**Artículo 231.-** La jurisprudencia se forma al decir el Tribunal en pleno las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las salas o cuando al conocer el Pleno del recurso de queja interpuesta en contra de una sentencia de sala, violatoria de la jurisprudencia, el Tribunal resuelva modificar su jurisprudencia.

**Artículo 232.-** Los magistrados, las autoridades o cualquier particular, podrán dirigirse al Tribunal en pleno denunciando la contradicción entre las sentencias dictadas por las salas. Al recibir la denuncia,, el presidente del Tribunal designará por turno a un magistrado para que formule la ponencia respectiva a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y cuál debe ser el criterio que como jurisprudencia adopte el pleno.

En estos casos será necesaria una mayoría de dos terceras partes de los magistrados presentes, quienes, para resolver contradicciones, deberán ser cuando menos quince. Para modificar la jurisprudencia se requiere el mismo quórum y mayoría a que se refiere este artículo.

**Artículo 233.-** La jurisprudencia del Tribunal será obligatoria para las salas del Tribunal y sólo el Pleno podrá variarla. Las salas, sin embargo, podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para ello.

**V. REFORMAS PUBLICADAS EN EL DOF EL 2 DE FEBRERO DE 1978**

**Artículo 231.-** La jurisprudencia del Tribunal se establece por la Sala Superior en los siguientes casos:

I.- Al resolver las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las salas regionales.

II. Cuando al conocer del recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la sala regional que viole la jurisprudencia, la Sala Superior decida modificarla; y

III.- Cuando al resolver los recursos de revisión, sustenten la misma tesis en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

El Magistrado ponente propondrá a la Sala Superior la tesis jurisprudencia la síntesis y el rubro correspondiente a fin de que se aprueben. Una vez aprobados, la Sala Superior ordenará su publicación en la Revista del Tribunal.

**Artículo 232.-** Los magistrados, las autoridades o cualquier particular, podrán dirigirse a la Sala Superior denunciando la contradicción entre las sentencias dictadas por las salas regionales. Al recibir la denuncia, el Presidente del Tribunal, designará por turno a un magistrado para que formule la ponencia respectiva a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y cuál debe ser el criterio que como jurisprudencia adopte la Sala Superior.

**Artículo 233.-** La Jurisprudencia del Tribunal será obligatoria para las salas regionales y sólo la Sala Superior podrá variarla.

## **TÍTULO VI. DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **Capítulo X. De los recursos**

#### **Sección Segunda.**

##### **De la queja**

**(Sección derogada el 5 de enero de 1988)**

**Artículo 245.-** Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

**Artículo 246.-** El recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal o directamente ante el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y, en su caso, para la sala regional.

La sala regional turnará el escrito al Presidente del Tribunal, quien estará facultado para desechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admita el recurso, se designará magistrado instructor y se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado que se hubiese designado como instructor para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente del juicio.

**Artículo 247.-** La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos que se considere deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

## **CAPÍTULO XII. De la Jurisprudencia del Tribunal**

**Artículo 259.-** La jurisprudencia del TFF será establecida por la Sala Superior y será obligatoria para la misma y para las salas regionales y sólo la Sala Superior podrá variarla.

**ARTÍCULO 260.-** La jurisprudencia se forma en los siguientes casos:

I.- Al resolver las contradicciones entre las sentencias dictadas por las salas regionales y que hayan sido aprobadas por lo menos por seis de los magistrados que integran la Sala Superior.

II.- Si al resolver el recurso de que interpuesto en contra de una sentencia de la sala regional, la Sala Superior decide modificarla.

III.- Cuando la Sala Superior haya dictado en el recurso de revisión tres sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario, sustentando el mismo criterio y que hayan sido aprobadas por lo menos por seis de los magistrados.

En estos casos, el magistrado instructor propondrá a la Sala Superior, la tesis jurisprudencial, la síntesis y el rubro correspondiente a fin de que se aprueben. Una vez aprobados, ordenarán su publicación en la Revista del Tribunal.

**Artículo 261.-** Los magistrados, las autoridades o cualquier particular podrán dirigirse al Presidente del Tribunal denunciando la contradicción entre las sentencias dictadas por las salas regionales. Al recibir la denuncia el Presidente del Tribunal designará por turno a un magistrado para que formule la ponencia sobre si existe contradicción y, en su caso, proponga a la Sala Superior el criterio que deba prevalecer, el cual no modificará los derechos u obligaciones que deriven de las sentencias.

## VII. REFORMAS PUBLICADAS EN EL DOF EL 5 DE ENERO DE 1988

**Artículo 259.-** Las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación constituirán precedente para la Sala que las haya sustentado, así como para las otras que conozcan de casos iguales, cuando hayan sido publicadas en la Revista del Tribunal.

Las tesis que sustenten la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales, a que se refiere el artículo 239 BIS, constituirán precedente para el Tribunal, a partir de su publicación en la citada Revista.

La Sala de que se trate aprobará la tesis que constituye precedente, la síntesis y el rubro, así como la numeración que le corresponda en el orden de los que haya dictado; hecho lo cual la Sala Superior ordenará su publicación en la Revista del Tribunal.

**Artículo 260.-** Cuando las Salas Regionales sustenten un criterio distinto al de un precedente, expresarán en las sentencias las razones por las que dejan de aplicarlo y enviarán a la Sala Superior copia de la misma para que resuelva el que deba prevalecer.

En caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del Tribunal, la SHCP o las partes en los juicios en que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante la Sala Superior para que ésta decida cual tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncie la Sala Superior 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.

**Artículo 261.-** Al recibir la sentencia que deje de aplicar algún precedente o la denuncia de contradicción, la Sala Superior establecerá la tesis que deba prevalecer, misma que constituirá jurisprudencia obligatoria para el Tribunal, siempre que se apegue a la jurisprudencia que, en su caso, hayan formado los tribunales del PJF.

También constituirá jurisprudencia la tesis sostenida por la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales, previstos en el artículo 239 BIS, siempre que se sustenten en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y cumplan con el requisito señalado por el párrafo anterior.

La Sala Superior deberá aprobar la tesis jurisprudencias, la síntesis y el rubro que corresponda, y ordenará su publicación en la Revista del Tribunal. Una vez formada la jurisprudencia respectiva señalará también la numeración progresiva que le corresponda.

Los Magistrados de la Sala Superior podrán proponer a ésta que modifique su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen.. Las Salas Regionales también podrán proponer la modificación, expresando a la Sala Superior los razonamientos que sustenten propuesta.

Cuando una Sala Regional dicte una resolución o sentencia contraviniendo la jurisprudencia del Tribunal, La Sala Superior solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha resolución o sentencia que le rindan un informe y, una vez confirmado el incumplimiento, los apercibirá y, en caso de reincidencia, les aplicará la sanción administrativa que corresponda, en los términos de la Ley de la Materia.

## **VIII. REFORMAS PUBLICADAS EN EL DOF EL 15 DE DICIEMBRE DE 1995**

**Artículo 259.-** Las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias, aprobadas en el Pleno, por lo menos por ocho magistrados de Sala Superior constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

También constituirán precedentes las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en el Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del tribunal copia de la sentencia.

**Artículo 260.-** 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 fijara jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

**Artículo 261.-** 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 la haga del conocimiento del Pleno, el cual decidirá cuál tesis debe prevalecer constituyéndose en precedente.

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

**Artículo 262.-** 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 suspender una jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección, expresando en la sentencia las razones por las que la suspenden y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y se publique la suspensión en la revista del Tribunal.

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

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes del 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.

**Artículo 263.-** 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.

## **IX. REFORMAS PUBLICADAS EN EL DOF EL DÍA 1° DE ENERO DE 2001**

## TÍTULO VI. DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### CAPÍTULO XII. DE LA JURISPRUDENCIA

**Artículo 259.-** Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedentes una vez publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También constituirán precedentes las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en a sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.

**Artículo 260.-** Para fijar jurisprudencia el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

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

**Artículo 261.-** 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 la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un quórum mínimo de 10

magistrados, decidirá por mayoría 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.

**Artículo 262.-** 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 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 de la Federación y éste la cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal lo informará al Pleno para que éste ordene su publicación.

**Artículo 263.-** 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.

**X. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO PUBLICADA EN EL DOF EL 1° DE DICIEMBRE DE 2005**

**TÍTULO V  
De la Jurisprudencia  
CAPÍTULO ÚNICO**

**ARTÍCULO 75.-** Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal.

También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.

**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.

**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 la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un 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.

**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 reitere el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de Sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal lo informará al Pleno para que éste ordene su publicación.

**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.

## FUENTES DE CONSULTA

### A) BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA-ROMERO, Miguel y PÉREZ-FONSECA, Alfonso, ***Derecho jurisprudencial mexicano***, ciudad de México, Porrúa, 1998.
- 2.- ÁLVAREZ-LEDESMA, Mario I., ***Introducción al derecho***, ciudad de México, McGraw-Hill, 2004.
- 3.- ARELLANO-GARCÍA, Carlos, ***Métodos y técnicas de investigación jurídica***, Elaboración de tesis de Licenciatura, Maestría y Doctorado, Tesinas y otros trabajos de investigación jurídica, ciudad de México, Porrúa, 3ª ed., 2004.
- 4.- BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, ***El juicio de amparo***, ciudad de México, Porrúa, 35ª ed., 1999.
- 5.- CADENA-ROJO, Jaime, ***La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación***, ciudad de México, Ed., Trillas, 1976.
- 6.- CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo "Derecho Procesal Administrativo", Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2001
- 7.- CASTRO Y CASTRO, Juventino, "***Lecciones de Garantías y Amparo***", ciudad de México, Porrúa, 3ª ED., 1981.
- 8.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, ***Las ciencias administrativas en América Latina***, Caracas, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, 1972.
- 9.- \_\_\_\_\_, ***et. al., Introducción al derecho administrativo I***, (dirección científica y pedagógica, coordinación y redacción general) Ciudad de México, Porrúa Hnos, S.A., 2ª. ed., 1994.
- 10.- \_\_\_\_\_, ***Poder ejecutivo y función jurisdiccional***, Bogota, Themis, 3ª., ed., con prólogo de Eduardo GARCÍA de ENTERRÍA (a la 1ª edición) y dos "estudios preliminares": de Enrique GILES-ALCÁNTARA (a la 2ª edición) y de Ana María TRUEBA-SÁNCHEZ, 2003, romanos LVIII + 342 págs.
- 11.- DEHESA-ÁVILA, Gerardo, ***Etimología jurídica***, ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4ª ed., 2006.
- 12.- DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 4ª edición, Editorial Limusa, México, 2003.

- 13.- DÍAZ-GONZÁLES, Luis Raúl, **Medios de defensa fiscal**, ciudad de México, Edit., Gasca Sicco, 2005.
- 14.- GARZA, Sergio Francisco, De la, **Derecho financiero Mexicano**, ciudad de México, Porrúa, 26ª ed., México, 2005.
- 15.- ELÍAS-AZAR, Edgar, **Frases y expresiones latinas**, ciudad de México, Porrúa, 2ª ed., 2002.
- 16.- **Enciclopedia jurídica OMEBA**, Argentina, tt., XVI y XVII, 1982.
- 17.- ESQUIVEL-VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, **El juicio de lesividad y otros estudios**, Porrúa, 2ª ed., 2004.
- 18.- \_\_\_\_\_, **La prueba en el juicio fiscal federal**, ciudad de México, Porrúa, 4ª ed., 2005.
- 19.- FERNÁNDEZ-SAGARDI, Augusto, **Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación**, ciudad de México, Ed., SICCO, 2000, \_\_\_ págs.
- 20.- GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, **Introducción al estudio del derecho**, ciudad de México, Porrúa, 26ª ed., 1977, \_\_\_ págs.
- 21.- \_\_\_\_\_, **Positivism jurídico, realismo sociológico y lusnaturalismo**, ciudad de México, Fontamara, 2004, \_\_\_ págs.
- 22.- GÓNGORA-PIMENTEL, Genaro, **Introducción al estudio del juicio de amparo**, ciudad de México, Porrúa, 6ª ed., 1997.
- 23.- HALLIVIS-PELAYO, Manuel, **Teoría general de la interpretación**, ciudad de México, Porrúa, 2ª ed., 2007.
- 24.- HEDÚAN-VIRUES, Dolores, **Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación**, ciudad de México, Compañía Editorial Continental, 1961, \_\_\_ págs.
- 25.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, **Diccionario jurídico mexicano**, ciudad de México, Porrúa, ed., 1983.
- 26.- KELSEN, Hans, **Teoría pura del derecho**, Argentina, trad. Moises Nilve, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 24ª ed., 1974.
- 27.- LUCERO-ESPINOSA, Manuel, **Teoría y práctica del contencioso administrativo federal**, ciudad de México, Porrúa, 8ª ed., 2003, \_\_\_ págs.

- 28.- MAGALLÓN-IBARRA, Jorge Mario, **Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana**, ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, \_\_\_ págs.
- 29.- MALPICA DE LA MADRID, Luis, **La influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano, la apertura del modelo de desarrollo en México**, ciudad de México, Noriega Editores, 2002, \_\_\_ págs.
- 30.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, "De lo contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad", 12a edición, Porrúa, México, 2004.
- 31.- \_\_\_\_\_, **Introducción al estudio del derecho tributario mexicano**, ciudad de México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 8ª ed., 1985.
- 32.- MARTÍNEZ-LÓPEZ, Luis, **Derecho fiscal mexicano**, ciudad de México, Porrúa, \_\_\_ ed., 1959.
- 33.- MENDEZ-BERMAN, León, **El Tribunal Fiscal principios básicos de su jurisprudencia**, ciudad de México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, vol., III, 1982, \_\_\_ págs.
- 34.- MONTERO-DUHALT, Sara, **Derecho de Familia**, ciudad de México, Porrúa, 5a. ed., 1992.
- 35.- NORIEGA, Alfonso, **Lecciones de amparo**, ciudad de México, Porrúa, 2a ed., 1980.
- 36.- Nuovo Digesto Italiano, Torino, Italia, Unione Tipografico Editrice Torinese, t. VII, 1938.
- 37.- PALLARES, Eduardo, **Diccionario de derecho procesal civil**, ciudad de México, Porrúa, 11a ed., 1978.
- 38.- PETIT, Eugene, **Tratado elemental de derecho romano**, ciudad de México, Editora nacional, 1976.
- 39.- PONCE-OROZCO, Georgina, et al. "Obligatoriedad de la Jurisprudencia. En su aplicación por el Tribunal" en XI Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, agosto de 2002.
- 40.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **Diccionario de la lengua española**, Madrid, España, 21ª ed., 1992.

- 41.- ROSALES-GUERRERO, Emmanuel, **Estudio sistemático de la jurisprudencia**, ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- 42.- SÁNCHEZ-PICHARDO, Alberto, **Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo. Doctrina, jurisprudencia y formularios**, ciudad de México, Porrúa, 1997.
- 43.- SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ, Mayolo G., **Derecho tributario**, ciudad de México, Cárdenas Editor Distribuidor, 3ª ed., t. I, 2002.
- 44.- SERRA-ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia**, ciudad de México, Porrúa, 9ª ed., 1979.
- 45.- SILVA-JUÁREZ, Ernesto, **El procedimiento contencioso administrativo federal (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo comentada)**, ciudad de México, Ed., PAC, 2006.
- 46.- SÓCRATES-JIMÉNEZ, Santiago Tiana, **Diccionario de derecho romano**", ciudad de México, Editorial Sista, 3a ed., 2002.
- 47.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, **¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?** ciudad de México, 2004.
- 48.- TREVIÑO-GARZA, Adolfo, **Tratado de derecho contencioso administrativo**, ciudad de México, Porrúa, \_\_\_ ed., 1997.
- 49.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, t.III, Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los Servidores públicos, ciudad de México, 2006.
- 50.- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, **De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del TFJFA**, ciudad de México, 2005.
- 51.- TRON-PETIT, Jean Claude, **La nulidad de los actos administrativos**, ciudad de México, Porrúa, 2005.
- 52.- WITKER, Jorge y LARIOS, Rogelio, **Metodología jurídica**, ciudad de México, McGraw-Hill, 2ª , ed., 2002.
- 53.- ZARATE, José Humberto, **et al, Sistemas jurídicos contemporáneos**, McGraw-Hill, 1997, \_\_\_ págs.

## **B) NORMATIVIDAD**

### **B.1) Normatividad federal**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, con reformas al 13 de abril de 2007.
- 3.- Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938.
- 4.- Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.
- 5.- Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.
- 6.- Código Fiscal de la Federación, editorial Themis, con reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación al 15 de diciembre de 1995.
- 7.- Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1988, con reformas al 27 de diciembre de 2006.
- 8.- Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, con reformas al 9 de mayo de 2007.
- 9.- Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación, con reformas al 24 de abril de 2006.
- 10.- Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, con reformas al 1° de octubre de 2007.
- 11.- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año 2000, con reformas al 30 de agosto de 2007.
- 12.- Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1936.
- 13.- Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2005.

- 14.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, con reformas al 21 de agosto de 2006.
- 15.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992, con reformas al 23 de enero de 1998.
- 16.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, con reformas al 14 de febrero de 2006.
- 17.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, con reformas al 31 de diciembre de 2000.
- 18.- Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2222-1, el día miércoles 28 de marzo de 2007.
- 19.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007.
- 20.- Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, con reformas al 12 de junio de 2003.
- 21.- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del 1 de enero de 2004.

## **B.2) Normatividad estadual**

- 1.- Constitución Política del Estado libre y soberano de México, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado el día 10 de noviembre de 1917, con reformas al 25 de julio de 2007.
- 2.- Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 23 de agosto de 2007.
- 3.- Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero publicado en el Periódico Oficial el 9 de marzo de 2004.
- 4.- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el día 8 de septiembre de 1995.

- 5.- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el 14 de febrero de 1990 en el Periódico "Tierra y Libertad", con reformas al 13 de septiembre de 2000.
- 6.- Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, publicada el 30 de abril de 1997 en el Periódico Oficial del Estado, con reformas al 01 de octubre de 2001.
- 7.- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el 19 de marzo de 1993.
- 8.- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de febrero de 1997, con reformas al 27 de diciembre de 2005.
- 9.- Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 2005, con reformas al 18 de febrero de 2006.
- 10.- Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial el 17 de agosto de 2002, con reformas al 28 de septiembre de 2002.
- 11.- Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, publicada en el Diario Oficial del Estado el 17 de junio de 1999.
- 12.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial el 31 de enero de 1989 con reformas al 19 de agosto de 2005.
- 13.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 1 de abril de 2000.
- 14.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995, con reformas al 17 de agosto del 2000.
- 15.- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado el 18 de noviembre de 2003, con reformas al 21 de enero de 2005.

## C) OTRAS FUENTES

### C.1) Revistas jurídicas

- 1.- ALBA-ALCÁNTARA, María Luisa, "La función interpretativa e integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la legislación Administrativa", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Época, Año II, núm., 19, ciudad de México, julio de 1989.
- 2.- ARREOLA-ORTÍZ, Leopoldo Rolando, "La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en torno a la interpretación de las normas tributarias, las visitas domiciliarias y las multas fiscales" en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, número 9, Toluca, México, Julio-Septiembre 1990.
- 3.- ARRIGA Y MAYEZ, Minko Eugenio, "La jurisprudencia en los tribunales administrativos mexicanos. Creación, cumplimiento e importancia", en Estudios en homenaje a Don Alfonso Nava Negrete, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006
- 4.- AZUELA-GÜITRÓN, Mariano, "El contencioso Administrativo, expresión política de sumisión al Estado de Derecho", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año 1, núm., 8, ciudad de México, agosto de 1988.
- 5.- CABEZUT-URIBE, Adriana. "Aportaciones sobre la jurisprudencia Obligatoria", en XI Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, agosto de 2002.
- 6.- CASTAÑEDA-GONZÁLEZ, Jorge, "El problema de la interpretación de las leyes fiscales en México y la jurisprudencia de los Tribunales Federales", en A los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, t. I, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001.
- 7.- DE SILVA, Carlos, "El acto jurisdiccional", en Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm., 21, ITAM, ciudad de México, octubre 2004.
- 8.- DÍAZ-VEGA, Silvia Eugenia, "Evolución de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en sus cuarenta y cinco años de vida jurídica", en Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al servicio de México, t., II, 1982.
- 9.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Aspectos jurídicos de la visita domiciliaria: guía básica; México, 1991.

- 10.- LERMA-JASSO, Raúl, **et al.** "Obligatoriedad de la Jurisprudencia. En relación con las partes" en XI Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, agosto de 2002.
- 11.- MARTÍNEZ ROSASLANDA, José Sergio, "Análisis crítico y sugerencias de reformas legislativas sobre las figuras de la sentencia, los recursos contenciosos, la facultad de atracción y la jurisprudencia, regulados en el Código Fiscal de la Federación vigente", en Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.
- 12.- \_\_\_\_\_, "El ingreso y el ascenso en los tribunales administrativos y el Consejo de Estado de Francia", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, núm., 3, ciudad de México, 1988.
- 13.- MIRANDA-PÉREZ, Armando, "La Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", ciudad de México, en Manual del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, vol., III, 2a parte,
- 14.- NAVARRO, Ignacio, "La importancia de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación", en Revista Investigación Económica, t. III, núm.,1, ciudad de México, 1943.
- 15.- \_\_\_\_\_, "La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación", en Revista Investigación Económica, t. III, núm., 4, ciudad de México, 1943.
- 16.- TORRES-FIGUEROA, Luis Roberto, "Interrupción, Modificación y Suspensión de la Jurisprudencia", en Revista INDETEC, núm., 121, ciudad de México, junio 2000.
- 17.- TORRES-EYRAS, Sergio, "Jurisprudencia mexicana (producto de la sentencia)" en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm., 6, ciudad de México, 1974.
- 18.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1a Época, Año I, núm., 1, Enero de 1937.
- 19.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a Época, Año III, núm.,18, Junio de 1981.
- 20.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a Época, núms., 1 a 6, agosto de 1978 a julio de 1979.
- 21.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Época, Año I, núm., 1, enero de 1988.

- 22.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Época, Año I, núm., 9, septiembre de 1988.
- 23.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Época, Año I, núm., 1, enero de 1988.
- 24.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4a Época, Año I, núm., 1, agosto de 1998.
- 25.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 5a Época, Año I, núm., 1, enero 2001.
- 26.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 5a Época, Año VII, núm., 73, enero de 2007.
- 27.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 5a Época, Año VII, núm., 78 junio 2007.
- 28.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 6a Época, Año I, núm., 1, enero 2008.

## **C.2.- Documentación administrativa**

- 1.- DATALEX, Código Fiscal de la Federación 1938-1992, Reproducción de su publicación en el Diario Oficial de la Federación con reformas y fe de erratas, México, 1992.
- 2.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Gilberto García Camberos el 1° de diciembre de 1990 al 30 de noviembre de 1991.
- 3.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Gilberto García Camberos el 1° de diciembre de 1991 al 30 de noviembre de 1992,.
- 4.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Gilberto García Camberos el 1° de diciembre de 1992 al 30 de noviembre de 1993.
- 5.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidenta, la Magistrada Alma Peralta di Gregorio el 1° de diciembre de 1993 al 30 de noviembre de 1994.

- 6.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidenta, la Magistrada Alma Peralta di Gregorio el 1° de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 1995.
- 7.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Rubén Aguirre Panburg en 1996.
- 8.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Rubén Aguirre Panburg en 1997.
- 9.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Luis Carballo Balvanera en 1998.
- 10.- Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Luis Carballo Balvanera en 1999.
- 11.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe de Labores rendido por su Presidenta, la Magistrada María Guadalupe Aguirre Soria en 2000.
- 12.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe de Labores rendido por su Presidenta, la Magistrada María Guadalupe Aguirre Soria en 2001.
- 13.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Alejandro Sánchez Hernández en 2002.
- 14.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Alejandro Sánchez Hernández en 2003.
- 15.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe de Labores rendido por su Presidenta, la Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortiz en 2004.
- 16.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe de Labores rendido por su Presidenta, la Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortiz en 2005.
- 17.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe de Labores rendido por su Presidente, el Magistrado Luis Malpica y de Lamadrid en 2006.
- 18.- Boletín de Prensa 2007/205 correspondiente al Boletín de Sesiones ordinarias de la Cámara de Senadores del día 28 de febrero de 2007.

### C.3) Discos ópticos y archivos electrónicos

- 1.- Archivo electrónico "Informe Presidencia 2007" presentado por el Magistrado Luis Malpica y de la Madrid el día 11 de diciembre de 2007.
- 2.- CD Compila VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, México 2003.
- 3.- CD Foro de Análisis a la reforma constitucional en materia de responsabilidad de servidores públicos, Universidad La Salle, Marzo 2007.
- 4.- CD Justicia Fiscal y Administrativa 2007, Enero 1937-Diciembre 2006, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 5.- CD La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- 6.- CD Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Enero-Septiembre 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.
- 7.- DVD IUS 2007. Junio 1917-Junio 2007, Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.
- 8.- DVD, "La competencia actual y las nuevas competencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, problemática y posibles soluciones", XVI Reunión Anual de Magistrados, Querétaro, agosto 2007

### C.4) Conferencias

- 1.- ÁGUILA-MÉNDEZ, Pedro Sergio, *et al.*, "La formación de la jurisprudencia y la problemática en su aplicación" en VIII Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1999.
- 2.- ARRIAGA Y MAYES, Minko Eugenio, "Comunicaciones del Juzgador", ponencia presentada en el Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007, del Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del TFJFA, México, D.F., 10 de octubre de 2007.
- 3.- CARBALLO-BALVANERA, Luis, "La competencia Material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa" ponencia presentada en el Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007, del Instituto de Estudios

sobre Justicia Administrativa del TFJFA, México, D.F., 12 de septiembre de 2007.

- 4.- DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "Implicaciones de la Reforma al artículo 73 XXIX-H Constitucional dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", ponencia presentada en el Foro de análisis a la reforma constitucional en materia de responsabilidad de servidores públicos, Universidad de La Salle, México, D.F., marzo de 2007.
- 5.- DÍAZ-VEGA, Silvia Eugenia "La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa" ponencia presentada en el Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007, del Instituto de Justicia Administrativa del TFJFA, México, D.F., 21 de noviembre de 2007.
- 6.- HALLIVIS-PELAYO, Manuel, "Principios Constitucionales que rigen la Tributación", ponencia presentada en el Seminario Reforma hacendario en la agenda de la reforma del Estado, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., agosto 2007.
- 7.- LUNA-RAMOS, Margarita Beatriz, "El control constitucional de las Leyes Tributarias", ponencia presentada en el Tercer Seminario de Derecho Constitucional Tributario en Iberoamérica, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., julio de 2007.
- 8.- TRON-PETIT, Jean Claude, "Teoría de la interpretación y teoría de la argumentación", ponencia presentada en el Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007, del Instituto de Justicia Administrativa del TFJFA, México, D.F., 27 de marzo, 2007.

#### **C.5) Tesis de licenciatura consultadas**

- 1.- CANTERO-COLÍN, José Manuel, ***Inconstitucionalidad del artículo 261 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a la regulación que hace respecto a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Fiscal de la Federación***, ciudad de México, tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- 2.- GALVÁN-PARAMO, Gerardo, ***La inconstitucionalidad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa***, ciudad de México, tesis (Licenciatura en Derecho), Universidad Lasallista Benavente, 2006.
- 3.- HERNÁNDEZ-PALACIO, Daniel, ***La jurisprudencia en Materia fiscal y la contradicción de tesis en el Tribunal Fiscal de la Federación***, ciudad de México (Licenciatura en Derecho), Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

- 4.- MENDOZA-VERA, Angélica, ***La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y el Recurso de Queja***, ciudad de México, tesis (Licenciatura en Derecho) Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.
- 5.- MORALES-NAVEJÚ, Isela, ***La importancia de la jurisprudencia en materia fiscal propiamente en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa***, ciudad de México (Licenciatura en Derecho), Universidad Insurgentes, Plantel Norte, 2006.
- 6.- QUIROZ-BARCELETA, Blanca Patricia, ***La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, no siempre es fuente formal del Derecho***, ciudad de México, tesis (Licenciatura en Derecho) Universidad Femenina de México, 1995.
- 7.- RIOS-DAVALOS, María del Carmen, ***La irregular jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación***, ciudad de Guadalajara (Licenciatura en Derecho), Universidad Autónoma de Guadalajara, 1988.
- 8.- RUBIO-VARGAS, Lisette Berenice, ***“Los actos parareglamentarios emitidos por el poder ejecutivo federal. (Caso concreto: la delegación legislativa a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).”***, Naucalpan de Juárez, México, UNAM-División de Ciencias Jurídicas de la FES-Acatlán, con Mención Honorífica, 2005.
- 9.- SALAZAR-ALDANA, Ericka, ***Reflexión jurídico-doctrinal en torno a la instancia de queja en la justicia administrativa federal caso concreto: la necesidad de reformas procesales para la eficacia jurídica en el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales***, Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP/Acatlán, 2003.

#### **C.6) Bibliotecas consultadas**

- 1.- Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México; Circuito Interior, s/n, Ciudad Universitaria, CP. 04510, México, Distrito Federal; Dirección electrónica: <http://bc.unam.mx>
- 2.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, CP. 04510, México, Distrito Federal. Dirección Electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx>
- 3.- Biblioteca del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Edificio Torre "O", Primer Piso, Insurgentes Sur número 881, Colonia Nápoles, CP. 03810, México Distrito Federal.

- 4.- Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Dirección electrónica: <http://www.bibliojuridica.org>
- 5.- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Dirección electrónica: <http://www.cervantesvirtual.com>
- 6.- Centro de Información y Documentación de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Avenida Alcanfores y San Juan Totoltepec s/n, Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, CP. 53150, Estado de México. Dirección Electrónica: <http://www.acatlan.unam.mx/cid>
- 7.- Biblioteca de las Salas Regionales Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sor Juana Inés de la Cruz, número 18, piso 3º, Colonia Centro, CP. 54000, Tlalnepantla, Estado de México