

PROPUESTA PARA LA CONFIGURACIÓN DE CRITERIOS JURÍDICOS DE LAS SALAS REGIONALES CON PRECEDENTES REITERADOS

Guadalupe Camacho Serrano
*Secretaria de Compilación de Tesis
para las Salas Regionales
Unidad de Compilación de Tesis*
Junio de 2009

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al administrar justicia en las materias que le son propias, interpreta la pluralidad de normas que se encuentran vinculadas con cada uno de los casos que le son planteados, estableciendo sus criterios al respecto, los que llegan a constituir jurisprudencia a través de los mecanismos legales previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sistema dentro del cual no se contempla a los criterios reiterados de las Salas Regionales que lo integran, no obstante que dichas Salas formulan tesis que por diversas características se consideran *precedente* por la Sala que la emite, pero al no existir mecanismo jurídico que así lo permita se publican únicamente con el carácter de tesis aislada. En esta circunstancia, surge el siguiente cuestionamiento; si uno de los efectos del

ejercicio jurisdiccional del Tribunal es dar certeza a los particulares administrados sobre la forma de aplicar un precepto o preceptos jurídicos en una situación jurídica específica, ¿debemos considerar que es necesario que el conjunto de Salas Regionales del TFJFA deban contar con la posibilidad de integrar jurisprudencia por reiteración de criterios, en salvaguarda de la garantía de seguridad jurídica consagrada a nivel constitucional?, creemos que así debe ser de acuerdo a lo que se expone a continuación en el presente trabajo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A. Doctrinalmente la jurisprudencia es considerada como una fuente formal de derecho en la medida que estos criterios constituyen la interpretación de uno o varios preceptos legales de un ordenamien-

to jurídico que requieren ser interpretados,¹ ya sea porque su aplicación genere alguna duda, porque no sean completos, porque sean confusos, porque se contradigan con otra disposición similar o porque se combinen alguna de estas condiciones.²

La explicación anterior atiende a su aspecto funcional, puesto que existen definiciones de jurisprudencia de importantes autores que conceden importancia a otros elementos de la misma como lo es, el órgano jurisdiccional del cual proviene (Maestro Burgoa Orihuela) o a los efectos de la misma (Ministro Góngora Pimentel y Carlos de Silva Nava),³ cuestiones que resultan también de importante trascendencia, por lo que serán mencionados en párrafos posteriores.

B. El concepto de jurisprudencia es reconocido a nivel constitucional en el sistema jurídico mexicano, en él que se contemplan como formas de integración de la misma, los siguientes:

- El de reiteración de criterios en un mismo sentido, denominado doctrinalmente *JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN*.
- El de la resolución de contradicción de criterios entre dos órganos jurisdiccionales del mismo o diverso rango, denominado convencionalmente de *JURISPRUDENCIA POR UNIFICACIÓN DE CRITERIOS*.⁴

C. En la emisión de jurisprudencia podemos distinguir los siguientes efectos:

- **Fija el sentido y/o alcance de las normas jurídicas.** La jurisprudencia es un criterio de interpretación de una o varias normas, que aclara, limita o las integra en la resolución de una situación concreta.
- **Tiene fuerza obligatoria.** Las disposiciones legales aplicables le dan el carácter de obligatoria, en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia emitida por el órgano superior de justicia vincula a los tribunales inferiores. Tal es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya jurisprudencia

¹ En relación a esta afirmación, me parece interesante apuntar la distinción de ACOSTA ROMERO, Miguel y PÉREZ FONSECA, Alfonso, *Derecho Jurisprudencial Mexicana.*, 3ª. Ed., México 2002, pp. 79 a 81, sobre el hecho de que la jurisprudencia es norma jurídica y la fuente de Derecho, lo es propiamente el procedimiento judicial del cual emana.

² En este sentido, MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario en su obra intitulada *Los sonidos y el silencio de la Jurisprudencia Mexicana*, p. 357, señala que la jurisprudencia se encuentra vinculada como una función más del estado **como intérprete e integradora del orden jurídico**.

³ En opinión de la Doctora ERÉNDIRA SALGADO, Ledesma, "La Jurisprudencia: ¿declara la Ley?, ¿interpreta la existente?, o ¿crea Derecho?", *Revista Lex, Diferencia y Análisis*, México, Núm. 94, abril de 2003, P. 9; las definiciones de estos dos tratadistas son las más amplias y precisas, esto es, aquellas que destacan esencialmente **la función de la jurisprudencia**.

⁴ Esta distinción ha sido realizada por el máximo tribunal de este país, en la obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Jurisprudencia y su Integración*, 2ª. Ed., México, D.F 2008. pp. 25 a 51.

dencia vincula obligatoriamente a los tribunales o salas contemplados en el artículo 104 Constitucional.

Y entre otros, el caso que será de nuestro particular análisis, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya jurisprudencia es obligatoria para todas las Salas Regionales.

- **Proporciona seguridad jurídica.** Este principio constitucional mexicano queda resguardado, dado que la certeza en la aplicación de las disposiciones jurídicas proporciona seguridad jurídica al particular gobernado, puesto que otorga certeza a las partes sobre la forma de resolver una situación jurídica concreta.⁵
- **Constituye fuente de derecho.** Al establecer una interpretación específica para un caso particular obligatorio para los gobernados que se ubiquen en la misma (y que así lo demanden ante el tribunal) constituye fuente de derecho, puesto que adquiere fuerza normativa al reunir los requisitos de abstracción, generalidad e impersonalidad del criterio jurisprudencial a aplicar.⁶

D. De acuerdo a lo expuesto podemos señalar que la emisión de jurisprudencia observa un *Sistema de Funcionalidad Integral*, sin embargo, **advierto que tal sistema de funcionalidad en el ambi-**

to de la justicia fiscal y administrativa contiene una fisura dado que existe una omisión en la regulación legislativa al no proveerse sobre el establecimiento de jurisprudencia derivada de la interpretación realizada, por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que impide que se cumpla debidamente con uno de los efectos enlistados anteriormente.

Así es, actualmente la ley de la materia sólo prevé la emisión de criterios de las Salas Regionales, que las colocan prácticamente como tesis aisladas, toda vez que no se encuentra regulada la formulación de jurisprudencia por reiteración de criterios.⁷

⁵ La definición de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit. pp. 20 y 21, es explicada a través de los elementos que la conforman, encontrándose entre ellos el resguardo de la garantía de legalidad explicada a través de la certeza jurídica que se da al gobernado mediante el establecimiento de jurisprudencia.

⁶ La doctora SALGADO LEDEZMA, Op. Cit. pp. 16 y 17, al explicar la fuerza normativa de la jurisprudencia toma en consideración estos elementos e incluso llega a concluir que en algunos casos esta última llega a exceder al contenido original de la norma formal y materialmente legislativa.

⁷ En realidad, los artículos 75 a 79 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no hacen referencia expresa a la emisión de tesis por las Salas Regionales, pero ello se desprende de la regulación integral de la formación de precedentes, de Secciones y Pleno de la Sala Superior, y de la integración de jurisprudencia del TFJFA, y así lo demuestra la práctica actual de la emisión de tesis aisladas por las Salas Regionales.

CUESTIONAMIENTO MEDULAR

¿Se cumple con la garantía de seguridad y certeza jurídica en el Sistema de Impartición de Justicia Administrativa Federal, al expresarse los criterios de interpretación de sus 42 Salas Regionales distribuidas en todo el territorio nacional, únicamente en tesis aisladas?

¿O es necesario para cumplir con las garantías mencionadas que al presentarse la reiteración de criterios importantes, estos deban considerarse como precedentes y posteriormente como jurisprudencia?, a fin de garantizar, que:

a. Los particulares administrados que acuden en demanda de justicia tengan conocimiento de los criterios interpretativos de las Salas Regionales, pudiendo así invocar su aplicación.

b. Exista facilidad para detectar si en alguna región del país, alguna de las Salas está resolviendo de manera diversa a otra u otras de diversa región.

c. Se localice de manera eficiente la existencia de contradicciones de Salas Regionales o entre estas y las de las Secciones o Pleno de la Sala Superior, a fin de que se resuelvan con oportunidad.⁸

CUESTIONES A CONSIDERAR

- ❖ Si las Salas Regionales constituyen órganos colegiados, ¿por qué no se

ha regulado en su legislación la posibilidad de que sus reiteraciones de criterios se consideren precedentes calificados que posteriormente constituyan jurisprudencia?

- ❖ Si el TFJFA conoce de una amplia gama de materias que suscita el quehacer de la Administración Pública, como lo son el derecho fiscal, ambiental, derecho de la seguridad social, responsabilidades de los servidores públicos, contratos públicos, procedimientos de fiscalización, Derecho Aduanero, etc., por qué no facilitar el acceso a la justicia administrativa publicando los criterios reiterados como precedentes calificados de las Salas Regionales respecto de tal pluralidad de materias.⁹

- ❖ Si existe la posibilidad de unificar los criterios contradictorios que se pre-

⁸ El TFJFA, de manera interna realiza una revisión de las sentencias emitidas por las Salas Regionales, para tratar de localizar la contradicción de criterios pero me parece que la mecánica que se propone en la presente investigación sería más efectiva.

⁹ Además de las materias previstas como competencia del TFJFA en su Ley Orgánica, que ha venido recogiendo todas aquellas materias que venían siendo competencia del mismo por disposición de otros ordenamientos federales, esta tendencia continúa, como lo es el caso de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que le da competencia para resolver reclamaciones que formalmente son competencia de la Administración Pública Federal, lo que significa que la variedad de materias sigue en aumento.

senten entre los sustentados por alguna o algunas de las sentencias de las 42 Salas Regionales que integran el Tribunal, o entre el de éstas y los criterios de las sentencias de las Secciones o del Pleno de la Sala Superior, estableciéndose la resolución y jurisprudencia correspondiente por el citado Pleno de la Sala Superior ¿Por qué no aceptar que cada una de ellas vaya formulando sus propios precedentes, a fin de detectar de manera eficiente la probable existencia de contradicciones de criterios entre las Salas mencionadas?

- ❖ Si actualmente, las Salas Regionales remiten a la Presidencia del Tribunal criterios reiterados que califican con el carácter de *precedente*, ¿por qué negarle su fuerza de precedente, limitando además la capacidad integradora de los mismos considerándolos simplemente como tesis aisladas?
- ❖ Si el Pleno de la Sala Superior con apoyo en el artículo 77 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ha definido resolver contradicciones que se han presentado entre criterios contenidos en sentencias de las Salas Regionales frente a los contenidos en los fallos de las Secciones y Salas Regionales, ¿por qué no instruye internamente las propuestas de Reforma Legislativa corres-

pondiente a fin de que se prevea la posibilidad de que dichas Salas Regionales remitan los precedentes calificados que constituyan jurisprudencia con el visto bueno o revisión del propio Pleno de la Sala Superior?

- ❖ Si es así, ¿podría contemplarse la posibilidad de formular una reforma legislativa que tenga por objeto instaurar el mecanismo en el que los criterios reiterados de las Salas Regionales se consideren como precedentes calificados debidamente numerados que deberán someterse a la aprobación del Pleno de la Sala Superior para que adquieran el carácter de jurisprudencia?.

DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Bajo este panorama, observamos que las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que emiten tesis en los casos que así lo requieren, los que son reiterados en los subsecuentes asuntos que se presentan ante la misma Sala, formalmente no llegan a constituir jurisprudencia.¹⁰

¹⁰ Lo que sucede en la práctica, es que se publican las tesis que se reiteran, en ocasiones diversas y con los datos del asunto en que se aplicó, pero al tener el tratamiento de tesis aisladas no existe registro formal alguno del número de reiteraciones.

Ello porque el sistema de constitución de jurisprudencia en materia contenciosa administrativa federal, de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se presenta:

1. Por reiteración de criterios del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior;

2. Por resolución del Pleno de la Sala Superior a las contradicciones, de:

- **de criterios contenidos en sentencias** emitidas por el Pleno de la Sala Superior, de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales, y
- **de tesis** emitidas por el Pleno de la Sala Superior, frente a los emitidos por las Secciones del citado Pleno de la Sala Superior o incluso entre una de estas últimas con una tesis de alguna Sala Regional.

Como se ve en el punto número 1, **no existe la posibilidad de formularse jurisprudencia por reiteración de criterios de las Salas Regionales del TFJFA** lo que desde mi punto de vista deja en estado de inseguridad jurídica al particular administrado, por las siguientes dos razones:

1. Los criterios reiterados de las Salas Regionales que materialmente constituyen un *precedente* para las mismas no tiene la previsión legislativa relativa para elevarla a la categoría de jurisprudencia.

2. Un problema jurídico similar o idéntico puede ser ventilado en dos regiones del país por la Sala Regional competente en un sentido diverso sin que los justiciables que acuden a este Tribunal tengan conocimiento de los criterios sostenidos por las diversas Salas.

Razones por las cuales no existe certeza por parte de los gobernados y por vía de consecuencia no se resguarda debidamente la garantía de seguridad jurídica.

Además, bajo el esquema actual (en la que no existe la posibilidad de formular precedentes que lleguen a constituir jurisprudencia), se desincentiva la formulación de tesis concretas por las Salas Regionales, al resolverse cuestiones jurisdiccionales importantes, por lo siguiente:

- Porque, los Magistrados que remiten tesis para su publicación con el carácter de precedentes por la propia Sala, sólo las pueden ver publicadas como tesis aislada, vista la falta de regulación al respecto.¹¹

¹¹ Actualmente la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual, al resolver los asuntos ha formulado diversos criterios interpretativos que al ser reiterados constituyen materialmente *precedentes* para ella, sin que exista el fundamento legal que permita elevarlas a la categoría de jurisprudencia, por lo que dichos precedentes no tienen un futuro definido.

- Porque no tiene ningún efecto práctico la formulación de tesis, si estas no son obligatorias al no haber llegado a constituir precedente que se eleven formalmente a la categoría de jurisprudencia.

PROPUESTAS

En este contexto me parece conveniente considerar la posibilidad de:

- Los criterios reiterados de las Salas Regionales del TFJFA se consideren precedentes calificados a fin de que previa instauración de las formalidades necesarias constituyan jurisprudencia definida del Tribunal, ayudando a la formación o depuración de criterios en la aplicación del derecho administrativo mexicano, por una parte, y por la otra, que den certeza a los particulares sobre la forma en que están resolviendo en las diversas regiones del país, cumpliendo con ello con la garantía de seguridad jurídica elevada a nivel constitucional.
- A fin de no obstaculizar el sistema de formulación de jurisprudencia señalado por algunos autores,¹² evaluar la posibilidad de que se consideren precedentes calificados (a cinco reiteraciones) los que una vez analizados por el Pleno de la Sala Superior se eleven a la categoría de jurisprudencia obligatoria para todo el Tribunal.

- Lo cual deberá realizarse a través de la correspondiente propuesta de reforma legislativa que formule el órgano interno competente de este Tribunal, con apoyo en los razonamientos que se contienen en el presente estudio.

CONCLUSIÓN

Los criterios interpretativos de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitidos en cinco asuntos o más deben constituir precedentes calificados, a fin de que previo análisis por el Pleno de la Sala Superior, se eleven a la categoría de jurisprudencia, constituyendo así fuente de Derecho Administrativo mexicano, que de certeza a los particulares administrados, cumpliendo a cabalidad con la garantía constitucional de seguridad jurídica del gobernado.

¹² Existen criterios como el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit. p. 20, que señala como elemento esencial de la jurisprudencia que se emita por el órgano jerárquicamente superior, pues sólo así se puede vincular a los órganos inferiores (criterio de vinculación).

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel y PÉREZ FONSECA, Alfonso, *Derecho Jurisprudencial Mexicano*, Porrúa, México 2002.

AZUELA GUITRÓN, Mariano, *Importancia, Límites y Riesgos de la Jurisprudencia*, UNAM. TFF., México 1986.

FIX-ZAMUDIO, Hector, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México 1964.

LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Porrúa, Mexico 2003.

LOMELI CERESO, Margarita, *Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación*, S.H.C.P., México, Junio de 1986.

MAGALLON IBARRA, Jorge Mario, *Los Sonidos y el Silencio de la Jurisprudencia Mexicana*, UNAM, México 2004.

ORENDAIN KUNHARDR, Ignacio, *Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, 2ª. Edición, Themis, México. D.F., 1996

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Porrúa, México 1980.

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª ed, Porrúa, México 1976.

VARIOS AUTORES, *La jurisprudencia su Integración*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª. Edición, México 2004.

HEMEROGRAFÍA

LOBO, María Teresa, "Algo sobre la Jurisprudencia", *Revista de Derecho Privado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México. D.F.

OVALLE FAVELA, José, "La sentencia estructura lógica y principios", *Revista del Supremo Tribunal de Durango*, México, Octubre de 1985.

RUBIO CORREA, Marcial, "Sobre la importancia de la Jurisprudencia en el Derecho", Seminario de Jurisprudencia, S.C.J.N.

SALGADO LEDEZMA, Eréndira, "La Jurisprudencia: ¿Declara la Ley?, ¿Interpreta la existente?, o ¿Crea Derecho?", *Revista Lex, Diferencia y Análisis*, México, Núm. 94. Abril de 2003.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.