

# LA JURISPRUDENCIA EN LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS MEXICANOS. CREACIÓN, CUMPLIMIENTO E IMPORTANCIA

Eugenio ARRIAGA MAYÉS\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El concepto de la jurisprudencia.* III. *La jurisprudencia en los tribunales contencioso administrativos.* IV. *La jurisprudencia administrativa del Poder Judicial de la Federación.* V. *La potestad interpretativa del órgano jurisdiccional del tipo superior.* VI. *El recurso contra sentencias como un sistema de control sobre el cumplimiento de la jurisprudencia.* VII. *La formación de jurisprudencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.* VIII. *La supervisión del cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Fiscal, en el momento actual.* IX. *El control jurisdiccional del cumplimiento de la jurisprudencia por parte de otros tribunales.*

## I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar deseo expresar mi agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a su director, el doctor Diego Valadés, así como al doctor Jorge Fernández Ruiz por su amable invitación a participar en este encuentro de juristas en reconocimiento a los cuarenta y cinco años de docencia universitaria del distinguido maestro y administrativista Alfonso Nava Negrete, que da pauta para abordar temas actuales de interés jurídico sobre el derecho administrativo y la justicia administrativa.

\* Abogado, profesor de derecho administrativo, así como de derecho fiscal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

He tenido el gusto de tratar al maestro Alfonso Nava Negrete de largos años, en los pasillos y en las aulas de trabajo de esta Ciudad Universitaria; en el dialogo de colega a colega y de amigo a amigo, comentando pluralidad de temas, de lo político a lo jurídico; de los tribunales de México en lo general, a lo específico de los tribunales administrativos, siempre con un buen sentido del humor y enriquecedor de nuestras conversaciones.

Alfonso y yo fuimos asimismo compañeros de sitial en la magistratura del Tribunal Fiscal de la Federación, en la década de los setenta, cuando asistíamos a las sesiones del Pleno de este Tribunal, para resolver los negocios de su competencia, entre ellos recursos de queja y de revisión. Cumplíamos una doble función, magistrados de Sala Ordinaria y a la vez revisores de nuestras propias sentencias en actuación plenaria.

La integración mayoritaria del Tribunal, en esa época, era de largos años de experiencia y criterios muy consolidados, por lo que escuchar voces nuevas, discordantes, nos llevó a polemizar en importantes negocios, buscando la renovación de los criterios que se habían venido adoptando. Coincidimos en muchas cuestiones y formábamos una minoría que razonaba y votaba. Los caminos de la vida nos llevaron por diferentes senderos, pero siempre seguimos coincidiendo en nuestras clases mañaneras en nuestra Facultad de Derecho.

Me uno así a la celebración de los largos años de docencia universitaria del querido amigo Alfonso Nava Negrete.

## II. EL CONCEPTO DE LA JURISPRUDENCIA

En ocasiones nos referimos a la jurisprudencia como la ciencia del derecho en un sentido amplio, sin embargo es necesario acotar el concepto en un sentido más específico, como la interpretación sistemática y ordenada de las normas jurídicas, realizada por los tribunales, facultados para ello, a través de sus sentencias de caso concreto, con un sentido concordante.

La jurisprudencia deviene de la ley, y en casos especiales de la propia norma constitucional,<sup>1</sup> en la interpretación de la norma específica, que

<sup>1</sup> Artículo 94 de la Constitución, para la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito; 192 y 193 de la Ley de Amparo; 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 260 y 261 del Código Fiscal de la Federación; 89 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre otros.

realizan los jueces, con el propósito de hacer extensiva a otros órganos jurisdiccionales e incluso convertirla en obligatoria para casos subsecuentes.

La jurisprudencia, en una combinación de la fuerza de la ley y el poder del juez, que le lleva a una función creadora que incumbe a la función judicial, es el desarrollo de formas jurídicas independientes en un terreno en donde no alcanza la protección de la ley, pero en el que, a pesar de todo, la regulación jurídica es necesaria con el objeto de llenar las lagunas de la ley.<sup>2</sup>

La jurisprudencia también la entendemos como la interpretación que realizan órgano jurisdiccional de mayor grado y jerarquía, 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 resumen, tenemos dos tipos de jurisprudencia: la de reiteración de casos y por contradicción de sentencias.

### III. LA JURISPRUDENCIA EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

Los tribunales de lo contencioso administrativo se han desarrollado en México a partir del surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y la visión legislativa que le atribuyó la facultad de crear su propia jurisprudencia en la interpretación de la norma jurídica federal y el buen propósito de su debido cumplimiento, incluso por parte de las autoridades administrativas, en una exposición de motivos que me atrevo a repetir:

...la jurisprudencia del propio Tribunal, que es de esperarse 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 a la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Boehmer, Gustav, *El derecho a través de la jurisprudencia. Su aplicación y creación*, trad. y anotaciones de José Puig Brutau, Barcelona, Bosch, 1955.

<sup>3</sup> Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación.

Podemos agregar, que al integrarse al texto constitucional la concepción de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>4</sup> se le ha dado el carácter de interpretación máxima de la norma jurídica, e incluso creadora del derecho a través de la interpretación de los jueces.

De esta forma, el reconocimiento de los alcances de la jurisprudencia asignada en sus orígenes al Tribunal Fiscal de la Federación, se vio enriquecida con la incorporación conceptual de la jurisprudencia al texto constitucional, aun cuando estuvo referida a la Suprema Corte de Justicia y tribunales colegiados de circuito.

En este mismo sentido, la constitucionalización del Tribunal Fiscal de la Federación en 1946, con la introducción de un recurso de revisión en contra de sus sentencias y a favor de las autoridades, ante la Suprema Corte y el paso posterior de incluir las facultades del legislador, tanto federal, como local, para crear tribunales de lo contencioso administrativo encargados de resolver las controversias entre los particulares y la administración pública,<sup>5</sup> nos permiten establecer que la jurisprudencia que deviene de este tipo de tribunales, cuando así lo señalan sus leyes respectivas, se configura como un sistema creador y fuente del derecho, de carácter obligatorio en sus respectivos ámbitos de competencia.

En este sentido, además del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenemos a nivel local, con normas específicas en torno a la creación de la jurisprudencia, al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y una veintena más de tribunales locales de esta naturaleza en diversas entidades federativas.

De esta forma, en los anales de jurisprudencia, encontramos una fuente del derecho derivada de los precedentes de los tribunales contencioso administrativos, que al reiterarse van formando su propia jurisprudencia, lamentablemente con temas limitados y poca divulgación y mucho menos con comentarios externos de estudiosos y juristas que ayuden a profundizar en el conocimiento del derecho. Los glosadores, los comentaristas

<sup>4</sup> Primero en la adición de febrero de 1951 de la fracción XIII del artículo 107 y posteriormente trasplantada al artículo 94 en octubre de 1967.

<sup>5</sup> Facultad legislativa de creación de tribunales contencioso administrativos, inicialmente en el artículo 104 de la Constitución y posteriormente incorporada en los artículos 73 fracción XXI-H y 116 fracción V, y en un paso ulterior en el artículo 122, apartado C), Base Quinta.

tas de carácter general son una necesidad para el perfeccionamiento y superación del derecho contemporáneo en México.

#### IV. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Se puede considerar que existe una amplia jurisprudencia en materia administrativa y fiscal en función de la materia, vía amparo, elaborada a través del tiempo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto de sus salas que han tenido competencia en esta materia, así como por los tribunales colegiados de circuito especializados en materia administrativa, que conocen de los negocios de esta materia. Así, desde su origen, en atención al órgano jurisdiccional que emite su jurisprudencia, está ya identificada en esta materia.

Se debe agregar aquella jurisprudencia que emiten los tribunales colegiados de circuito en materia mixta, que incluye el conocimiento de la materia administrativa y que en el conocimiento de casos forjan una cierta jurisprudencia en atención al contenido y materia de los negocios que han conocido.

Es importante agregar la jurisprudencia por asimilación derivada del conocimiento del recurso de revisión fiscal establecido a favor de la autoridad y ante la Suprema Corte, a partir de la reforma constitucional de 1946, referida a los recursos interpuestos exclusivamente por la autoridad administrativa, en atención a reglas de importancia y trascendencia que ha venido estableciendo el legislador con un sentido cambiante. En sentido estricto, la Ley de Amparo no contemplaba la formación de jurisprudencia por la reiteración de cinco casos en igual sentido, mas con la interpretación dada por la propia Corte, se consideró como un caso de jurisprudencia analógica a la materia de amparo y con el mismo sentido de obligatoriedad. En la actualidad, el problema está resuelto por el reenvío que se hace en el conocimiento y reiteración de casos por parte de la Suprema Corte y de los tribunales colegiados de circuito en materias diferentes al juicio de amparo, a las reglas específicas de la jurisprudencia conforme a la Ley de Amparo.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala: “La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pro-

De esta forma, tenemos la existencia de un caudal de jurisprudencia contenciosa administrativa, incluyendo en sentido amplio el tema de lo fiscal, emanada de los órganos del Poder Judicial de la Federación, fuente del derecho administrativo, enriquecedora de la cultura jurídica y base para múltiples reformas legislativas, la mayor de las veces para superar los problemas que fueron materia de interpretación y en otros casos como una necesidad de la autoridad de darle la vuelta a lo establecido por la propia jurisprudencia.

#### V. LA POTESTAD INTERPRETATIVA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEL TIPO SUPERIOR

La organización de los tribunales se establece sobre las base de los principios de jerarquía, de unos sobre otros; la jurisdicción se divide en atención al grado. La Constitución establece las bases de estos principios, sea en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial de los Estados, así como del Distrito Federal. En cuanto a los tribunales contencioso administrativos, los configura siempre como autónomos y se deja a la ley ordinaria fijar las bases para su organización y funcionamiento, así como los recursos que quepan en contra de sus resoluciones.

En esta dirección, la jurisprudencia se encomienda no al juez de primer grado, sino al superior, al de mayor jerarquía, en la búsqueda de filtros para perfeccionar las sentencias y como un principio de organización.

Cuando dos juzgadores del mismo ámbito emiten sentencias contradictorias, corresponderá al superior el conocimiento de esta contradicción, y en su caso determinar cuál de los dos criterios debe prevalecer en una decisión enfocada hacia el futuro. No afecta la validez de cada una de estas sentencias, en la medida en que cada una de las partes tuvieron en su momento los recursos o medios de defensa para impugnarlas; quedaron firmes, con soluciones divergentes en la aplicación de una misma norma jurídica, aplicada a hechos similares; cada una de ellas constituye cosa juzgada.<sup>7</sup>

nuncien en los asuntos de su competencia, distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviere disposición expresa en contrario”.

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Contradicción de tesis 5/97, t. XII, diciembre de 2000, tesis P/J 145/2000, p. 16. Asimismo inconformidad 555/2001, en t. XV, marzo de 2002, tesis 2a., XIV/2002, p. 428.

Por lo que corresponde a la formación del segundo tipo de jurisprudencia, por la reiteración de casos en el mismo sentido, implica continuidad del sentido interpretativo de una norma jurídica y es la ley la que en atención a la jerarquía y grado del juzgador que permite la configuración de una cierta jurisprudencia. El mismo problema pudo estarse resolviendo exactamente en la misma forma por el juzgador de primer grado en igual número de casos e incluso de manera sistemática, pero sin que tales sentencias implicasen la formación de una jurisprudencia; lo único que significó fue congruencia a los principios que siguió el responsable de tales sentencias. En cambio, para el superior al momento en que constata que ha reiterado un número determinado de sentencias, tres o cinco, según la materia y tipo de tribunal, requiere un pronunciamiento en ese sentido, con el extracto correspondiente que permita su conocimiento y en su oportunidad publicarlo, a fin de darle el sentido de obligatoriedad y facilitar el conocimiento de su contenido;<sup>8</sup> tenemos así una verdadera toma de decisión jurídica y de trascendencia, complementaria a la emisión de las sentencias en sí mismas.<sup>9</sup> Ya no basta que sea un departamento de compilación o un secretario de acuerdos especializado o un departamento editorial el que configure este tipo de jurisprudencia.

Adoptada una cierta jurisprudencia, en cualquiera de los dos procesos de creación señalados, la misma resultará obligatoria para aquellos órganos jurisdiccionales de grado subordinado que conozcan del mismo tipo de materia. Implica un deber de obediencia a los lineamientos señalados por el tribunal más alto. Con ello se busca que exista unidad en el sistema de impartición de justicia, soluciones iguales a idénticos casos, ya que de otra manera se genera una situación de inequidad.

Los ordenamientos reguladores de la justicia en materia contenciosa administrativa siguen estos lineamientos, en tanto que la jurisprudencia adoptada por el tribunal superior es obligatoria para los juzgadores que le están subordinados, con un orden lógico descendente.

<sup>8</sup> Tenemos así, a manera de ejemplo en materia del juicio de amparo, el artículo 195 de la Ley de Amparo; en la materia contenciosa administrativa federal, el artículo 259 del Código Fiscal de la Federación; en el contencioso local del Distrito Federal, el artículo 93 de su correspondiente ley.

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Pleno, t. V, mayo de 1997, tesis P, LXIV/97, p. 166.

## VI. EL RECURSO CONTRA SENTENCIAS COMO UN SISTEMA DE CONTROL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA JURISPRUDENCIA

En un esquema tradicional de organización judicial contra las resoluciones fundamentales emitidas por los juzgadores de primer grado, procede un recurso o medio de defensa en contra de las mismas, llámese apelación o revisión, incluso en ciertos casos revisión oficiosa. El punto toral del recurso es la expresión de agravio de la parte afectada y la necesidad de que el superior lo analice y se pronuncia al respecto. El señalamiento anterior es un camino que nos conduce a la oportunidad natural de que el superior revise en vía jerárquica las actuaciones del juzgador de primer grado, incluyendo el respeto y cumplimiento para la jurisprudencia obligatoria.

De esta forma, la expresión de agravios de parte es una forma de control jerárquico, en vía jurisdiccional, sobre el cumplimiento que se hubiere dado a la jurisprudencia del superior.

Además, en esta forma, este sistema, el agravio vía recurso, tiene la enorme ventaja que resulta aplicable y beneficioso para el caso concreto que se debate, en tanto que a través de la sentencia del superior se constata la correcta aplicación de la jurisprudencia; si hay desviaciones se corrigen; si la aplicación fue correcta se reitera en un caso más, enriqueciendo numérica y conceptualmente la tesis que se hubiese adoptado.

Podemos considerar 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.

En este sentido, el recurso de revisión fiscal y administrativa a favor exclusivo de la autoridad, en contra de las sentencias definitivas de los tribunales contencioso administrativo, es una vía natural para darle seguimiento al cumplimiento de la sentencia.

Asimismo, el llamado recurso de apelación existente en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En este mismo sentido el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, artículo 221. Son atribuciones de las secciones de la Sala Superior: *II*. Resolver el recurso de revisión que promuevan las partes, incluyendo el desechamiento del mismo. Asimismo, el artícu-



En sus orígenes, el Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la Ley de Justicia Fiscal y posteriormente del Código Fiscal de 1938, se estableció en forma específica un recurso de queja, materia del conocimiento del Pleno del Tribunal, en contra de las sentencias que hubiesen cometido una violación a la jurisprudencia, que diera lugar a una serie de precedentes enriquecedores de la materia apreciables en la *Revista del Tribunal* en su primera época. Lamentablemente, en una de tantas reformas se eliminó este recurso.

## VII. LA FORMACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

En el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se tienen varios esquemas de formación de la jurisprudencia que se presentan en forma resumida.

1. Por reiteración de tres sentencias, que constituyen precedentes, en el mismo sentido, por parte del Pleno de Sala Superior, aprobadas cuando menos por siete magistrados.

2. Por reiteración ahora de cinco sentencias en el mismo sentido, por parte de las secciones de Sala Superior, aprobadas por cuatro magistrados.

3. Por resolución del Pleno de Sala Superior, de una contradicción de sentencias de salas regionales, aprobada por siete magistrados.

4. Por resolución del Pleno de Sala Superior de una contradicción de sentencias de secciones de Sala Superior, aprobada por siete magistrados.

5. Por resolución del regional respecto a una contradicción de sentencias, la una emitida por una Sala Regional y la otra por una Sección de Sala Superior, en negocios similares, mas diferenciados en jurisdicción por razón de la cuantía.

Los tres primeros casos se explican fácilmente, por lo que me concentro en el cuarto y quinto caso.

lo 285, establece: Procede el recurso de revisión en contra de: *I.* Los acuerdos que desechen la demanda; *II.* Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión; *III.* Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos; *IV.* Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias, y *V.* Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El cuarto caso, el relativo a una contradicción de sentencias de secciones de Sala Superior, implica que estando organizado el trabajo en dos secciones, primera y segunda, a las que se les reparte el trabajo por igual, existe la posibilidad de que al conocer de ciertos negocios la una emita su sentencia, que se convertirá en un precedente en un sentido y la otra en sentido inverso. Pueden ser casos aprobados por mayoría simple de tres magistrados. La contradicción está dada; es necesario resolverla. Corresponderá al Pleno afrontar el caso y buscar una solución. Se requiere una mayoría de siete votos para integrar jurisprudencia. En el supuesto de no lograrse, se configura como un simple precedente que obligará a que en el futuro se especifique si una de las secciones decide apartarse del mismo, reiterando su tesis original.

Significa que mientras subsista la misma integración de magistrados, subsistirá el problema hasta en tanto se presente un cambio de magistrados o de opinión.

El quinto caso se refiere a la posibilidad de contradicción de sentencia entre una Sección de Sala Superior y una Sala Regional, en los casos en donde existe jurisdicción concurrente sobre una determinada materia, mas separada en razón de la cuantía.<sup>11</sup> Significa que sobre un mismo tema pueden conocer una y otra autoridad judicial; la única diferencia es la cuantía, en cuyo caso puede darse el caso de contradicción de sentencias.

El planteamiento no puede verse con la simpleza de distinguir al órgano emisor, entre superior y subordinado, porque de antemano tendríamos la respuesta. Lo trascendente es el análisis jurídico del caso, que corresponderá al Pleno y pronunciarse al respecto en una sentencia que no afectará las situaciones específicas de cada uno de los casos concretos, en cuyo caso constituirá una jurisprudencia que a partir de ese momento se convertirá en obligatoria para una y otra autoridad judicial.

En efecto, la jurisdicción en razón de la materia es única, atribuida al citado Tribunal, mas sin embargo en razón de la cuantía se distribuyen los negocios entre las salas regionales y la Sala Superior. El planteamiento y tema a dilucidar es el mismo, incluso puede haber coincidencias en el tiempo. La Sala Regional resuelve en un sentido y la Sala Superior en

<sup>11</sup> Artículo 16, fracción quinta de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece como facultad de las secciones de conocer de juicios con características especiales, a través de la facultad de atracción.

sentido diferente. Al respecto se ha configurado una jurisprudencia,<sup>12</sup> muy controvertida, que es lógica esta discrepancia, por ser órganos jurisdiccionales diferentes, cada uno autónomo en sus decisiones y su intervención sólo se ha dado en función de cuantías diferentes, y para ello la ley le impone al juzgador de Sala Regional de informar al presidente del tribunal de las discrepancias suscitadas, y que corresponderá al Pleno resolver cuál es el criterio aplicable. Se reconoce así una realidad, la posibilidad de sentencias encontradas, por parte de órganos jurisdiccionales diferentes.

Este sistema de división de la jurisdicción en razón de la cuantía, a mi juicio debe desaparecer, en aras de un sistema de revisión o apelación ante la Sala Superior, que le permita revisar los fallos del inferior en atención a los agravios de parte y en su caso ejercer así una función de control jerárquico y de calidad sobre las sentencias de las salas regionales, incluyendo así el cumplimiento a la jurisprudencia que existiere sobre dicho tema.

#### VIII. LA SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL, EN EL MOMENTO ACTUAL

Al haberse eliminado el antiguo recurso de queja por violación de jurisprudencia, se suprimió la facultad del Pleno de ejercer una vigilancia jurisdiccional sobre el respeto a su propia jurisprudencia por parte de las actuales salas regionales. Se eliminó de esta forma el agravio de parte en vía de recurso como una forma de ejercer una supervisión en el acatamiento de la jurisprudencia.

Actualmente, sólo ha quedado la supervisión administrativa encomendada a la Sala Superior, sin efectos respecto al caso específico y sola-

<sup>12</sup> Jurisprudencia núm. V-J-SS-71. “*Contradicción de sentencias. Procede aun cuando las sentencias contradictorias provengan de órganos de diferente jerarquía. De la interpretación armónica de los artículos 259, 260 y 261 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que la contradicción de sentencias es procedente entre las dictadas por la Sala Superior actuando en Secciones; por aquéllas y las salas regionales; por las secciones entre sí; o por las propias salas regionales; interpretar lo contrario daría como consecuencia que ningún resultado práctico tendría la obligación que tienen las salas regionales de expresar las razones por las cuales se apartan de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, enviando copia de la sentencia correspondiente al presidente del tribunal, si no es para que éste lo haga del conocimiento del Pleno para que decida qué criterio debe prevalecer*” (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, revista 51, quinta época, año V, marzo de 2005, pp. 7 y ss.).

mente como una forma de ejercer la función disciplinaria, lo cual limita severamente los alcances de esta labor y constituye un elemento discordante para el cabal cumplimiento de la jurisprudencia adoptada por los órganos de mayor grado.

En un volumen gigantesco de negocios y pluralidad de salas regionales, las posibilidades de trasgresión a la jurisprudencia son muy altas y reducidas las oportunidades para conocerla. Podemos mencionar diversas hipótesis.

1a. En los casos de disidencia de un magistrado, que considere que se viola una cierta jurisprudencia y emite voto en contra de la mayoría de dos, existe la obligación de éste y en su caso del presidente de la Sala de informar de esa disidencia al presidente del tribunal.

2a. En las labores correspondientes al magistrado visitador de una determinada Sala Regional, en la revisión de sus sentencias podrá encontrar una cierta violación a la jurisprudencia, en cuyo caso lo hará constar en sus actuaciones de visitaduría y dar cuenta al presidente del tribunal.

3a. En los sistemas administrativos e informáticos de control de juicios y de compilación de tesis, en cuyo caso el funcionario responsable deberá informarlo asimismo al presidente del tribunal.

4a. Por denuncia de parte en el juicio en donde se considere que se ha violado una cierta jurisprudencia, con efectos exclusivamente informativos, sin que pueda trascender a la firmeza de la sentencia correspondiente. Igualmente es una denuncia que se hace ante el presidente del tribunal.

En los casos anteriores, recibida la información o denuncia de una cierta violación de jurisprudencia, el magistrado presidente deberá turnarla al Pleno para que éste analice el caso y decida si existió realmente la violación de jurisprudencia denunciada.

La intervención del Pleno es mitad administrativa y mitad judicial. Administrativa porque le da el 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.

Bajo el supuesto de que efectivamente se hubiese violado una jurisprudencia, la facultad del Pleno es la de apercibir al o los magistrados que la violaron: es una advertencia. El apercibimiento es una medida disciplinaria que debe tener las características de un acto de autoridad, fun-

dado y motivado, y en su caso formará parte del historial del servidor público correspondiente.

En el caso de reincidencia, detectada por cualquiera de las formas de conocimiento reseñadas, se le aplicarán las sanciones correspondientes.

¿Pero cuáles son esas sanciones, cabría preguntarse? Las leyes específicas, Código Fiscal de la Federación y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no establecen ningún tipo de medida disciplinaria en esta materia.

Habría que explorar en la materia de responsabilidades administrativas; la intervención de las contralorías internas; la desobediencia a un mandato legítimo de autoridad o incluso de las figuras delictivas de afectación a los sistemas de impartición de justicia.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, recientemente publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, sigue exactamente los mismos principios que el Código Fiscal de la Federación para la formación de la jurisprudencia. Establece un capítulo de responsabilidades, mas sin embargo, ninguna se refiere a la violación de la jurisprudencia.

#### IX. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA JURISPRUDENCIA POR PARTE DE OTROS TRIBUNALES

El Poder Judicial de la Federación constituye el vértice de la estructura jurídica y judicial en México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su caso, los tribunales colegiados de circuito deciden la última palabra sobre los temas debatidos, sea en vía de amparo o de revisión fiscal o administrativa. La riqueza de la jurisprudencia es toda una fuente del conocimiento jurídico, en una multiplicidad de materias que llegan a su conocimiento.

Una faceta de la formación de la jurisprudencia se refiere a sí misma sobre su formación, votación, síntesis o tesis, publicidad, formas de acceso a la misma por las partes o por los propios funcionarios judiciales. En la materia administrativa se han sumado precedentes de amparo y de revisión fiscal. Ha confirmado las sentencias e incluso las jurisprudencias previamente emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su antecedente Tribunal Fiscal de la Federación, algunas de las cuales han dado lugar a una serie de cambios legislativos, como se decía en palabras y líneas anteriores.

Ahora bien, considerando al amparo y a la revisión fiscal o administrativa como medios de defensa, puede ser a través del agravio de parte expresado en vía de recurso que se manifieste la violación de la jurisprudencia interna del Tribunal Administrativo, la cual resultaba obligatoria para el juzgador encargado de pronunciar sentencia. Indudablemente que en una revisión de esta naturaleza, el juzgador deberá examinar minuciosamente el agravio, el que en caso de resultar fundado se configurará como un sistema externo, de carácter jurisdiccional en la vigilancia y acatamiento de la jurisprudencia administrativa previamente formada.

De esta forma y a través de un órgano jurisdiccional diferente, se logrará el cumplimiento de la jurisprudencia y la unidad del derecho, y en su caso la aplicación equitativa de las sentencias, en otras palabras, justicia uniforme para todos.