

IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

Lucila SILVA GUERRERO

SUMARIO: I. *Concepto de jurisprudencia.* II. *Antecedentes de la jurisprudencia en México.* III. *La jurisprudencia como fuente formal del derecho.* IV. *Órganos que integran el Poder Judicial de la Federación y los que emiten jurisprudencia en materia administrativa.* V. *Importancia de la jurisprudencia en el derecho administrativo.*

I. CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA

A partir de su concepto etimológico, la jurisprudencia es la prudencia de lo justo.¹ Es decir, la virtud intelectual que discierne lo justo de lo injusto.

En ese sentido filosófico, Justiniano la definió como el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto. Las primeras palabras de esta definición pertenecen a la definición de la filosofía, de manera que el sentido es que la jurisprudencia es la filosofía de la ciencia de lo justo y de lo injusto. Así pues, la jurisprudencia no consiste solamente en el conocimiento de las leyes, usos y costumbres, sino que exige también una noticia general de todas las cosas sagradas y profanas a que puedan aplicarse las reglas de la justicia.

Más adelante se sustituyó el vocablo “jurisprudencia” por el de ciencia del derecho, teniendo como punto de partida las teorías de Federico Carlos de Savigny.² Otros dicen que la jurisprudencia es el hábito práctico de interpretar las leyes y de aplicarlas oportunamente a los casos que ocurren. También se llama jurisprudencia a los principios que se aplican en cada país o en cada tribunal; el hábito que se tiene de juzgar de tal o cual manera una

¹ Adame Goddard, Jorge, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1991, t. I, pp. 1890 y 1891.

² Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana*, México, UNAM, 2004, p. 29.

misma cuestión, y la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre sobre un mismo punto de derecho.³

El maestro Ignacio Burgoa señala que

...la jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley.⁴

La definición que ahora nos da el *Diccionario jurídico mexicano* de la jurisprudencia judicial es:

II. En el caso de México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o las Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito... La jurisprudencia judicial es la interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento.⁵

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el acuerdo 5/1996 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de noviembre de 1996), para tener un instrumento que permita contar con disposiciones claras y sencillas en cuanto a la elaboración, envío y publicación de tesis. En este acuerdo se defina la tesis como “la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto. En consecuencia, la tesis no es un extracto, una síntesis o un resumen de la resolución”.

Finalmente, para Agustín Gordillo,

... jurisprudencia no es el conjunto de normas y principios imperativos contenidos en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, sino interpretaciones reiteradamente concordantes del orden jurídico positivo hechos por órganos

³ Lozano, Antonio de, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas*, a quien le sirvió de fundamento, base y modelo para formar el diccionario que sobre materias análogas españolas escribió Joaquín Escriche, México, J. Balleca y Compañía, 1905, p. 786.

⁴ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2001, p. 823.

⁵ Guerrero Lara, Ezequiel, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1991, t. I, p. 1892.

jurisdiccionales... El juez al aplicar una nueva norma, no ya general, sino individual, aporta un plus al ordenamiento.⁶

Con el paso del tiempo la semántica del concepto se ha transformado y ha adquirido un significado más restringido: la jurisprudencia se entiende como el conjunto de pronunciamientos de carácter jurisdiccional dictados por órganos jurisdiccionales. O bien como “un criterio obligatorio que sobre la interpretación de la ley emiten los órganos jurisdiccionales legalmente facultados”.⁷

II. ANTECEDENTES DE LA JURISPRUDENCIA EN MÉXICO

Partimos de que la jurisprudencia, en su concepción actual, es en esencia la reiteración de la interpretación judicial que tiene fuerza vinculante para su aplicación por el Poder Judicial a los casos futuros y hacia los órganos jurisdiccionales a que se refieren los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.⁸

Se acepta que la jurisprudencia tiene su origen en Roma, “cuando los integrantes del Colegio Sacerdotal estudiaban e interpretaban el derecho elaborando verdaderos formularios que se observaban rigurosamente para la realización de toda índole de negocios y litigios”.⁹

El derecho jurisprudencial mexicano no nace de estas raíces —entendido como la jurisprudencia de los tribunales mexicanos—, ya que sus verdaderas raíces se hunden en la historia y las costumbres del derecho norteamericano e inglés, aunque ahora con características propias.¹⁰

Refiere Manuel González Oropeza¹¹ que es en el siglo XVII cuando se comenzó a privilegiar la función judicial, como fuente del derecho con

⁶ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2004, t. I, p. 228.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 283.

⁸ Tenemos como ejemplo en el caso de algún precepto declarado inconstitucional. Por ejemplo, la base del impuesto predial calculado sobre tres tantos por no tener construcciones, contenido en el artículo 152, fracción III, del Código Financiero del Distrito Federal, ya derogado, al considerar que no es idóneo para combatir la especulación porque considera indebidamente que todos los propietarios de terrenos sin construir son especuladores. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el análisis de su legalidad solo puede pronunciarse a partir de tal declaratoria de inconstitucionalidad. Pleno, Amparo en Revisión 2100/96, Aprobada el 21 de agosto de 1997. Con este precedente y la jurisprudencia respectiva, este artículo ya fue derogado del Código Financiero.

⁹ Acosta Romero, Miguel y Pérez Fonseca, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 3.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 3.

¹¹ González Oropeza, Manuel, *La jurisprudencia: su conocimiento y forma de reportarla*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 11.

carácter imperativo, siendo en el sistema anglosajón donde se crea esta inusitada potestad de los jueces, en que la interpretación judicial logró independizarse de la autoridad única del rey legislador.

La jurisprudencia en México, continúa González Oropeza, ha estado sometida desde sus orígenes a los dictados de la legislación;¹² y aunque se ha mencionado que la jurisprudencia nació desde la Constitución Federal de 1824, cuando se dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de conocer de la infracción a la Constitución y a las leyes,¹³ lo cierto es que todas las Constituciones estatales, y no solo la federal, repitieron el principio de que el legislador es el único intérprete de la ley y de la Constitución.¹⁴

Sin embargo, tenemos hasta la fecha que cada uno de los poderes tiene esa facultad interpretativa: el Poder Legislativo en cuanto constituyente permanente, el Poder Judicial a través de sus precedentes, y hasta el Poder Ejecutivo en los que diversas leyes, por ejemplo, la Ley Federal de Telecomunicaciones, facultan a las autoridades a interpretarla para efectos administrativos.¹⁵

Retomando los inicios de la jurisprudencia, como cita Jorge Fernández Ruíz, el antecedente de ella y para el desarrollo y despegue de la ciencia del derecho administrativo, la publicación en Francia en 1818 por Luis Antonio Macarel, de su libro *Elementos de la jurisprudencia administrativa*.

En México, los dos autores más conocidos de derecho administrativo en el siglo XIX fueron don Teodosio de Lares y José María del Castillo Velasco, cuya obra hemos podido conocer a través de sus versiones facsimilares publicadas por la UNAM. Ambos autores, cuyo tratamiento del derecho administrativo en sus obras es diferente, no tratan en particular el tema de la jurisprudencia.¹⁶

¹² *Ibidem*, p. 47.

¹³ *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su integración y funcionamiento*, 3a. ed., 2008, pp. 4 y 5. En el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 28 de diciembre de 1823, se dispuso por primera vez que el Poder Judicial se ejerciera por una Suprema Corte de Justicia, lo que se ratificó en el artículo 123, que señaló: “El Poder Judicial de la Federación resolvió en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La facultad de la Suprema Corte de Justicia para anular actos del presidente de la República, emulando la jurisprudencia británica que anuló decretos del rey; teóricamente comenzó desde la Constitución Federal de 1824, según su artículo 137, fracción V”. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴ Fernández Ruíz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, *Derecho administrativo del estado de Hidalgo*, México, UNAM-Porrúa, 2007, p. 46.

¹⁵ El artículo 7o. fracción XII, dispone: “corresponde a la Secretaría (SCT) el ejercicio de las siguientes atribuciones, sin perjuicio de que se cedan a otras dependencias del Ejecutivo federal... XII. Interpretar esta ley para efectos administrativos”.

¹⁶ El fundamento del derecho administrativo de Lares es totalmente distinto al de Castillo Velasco, en la medida en que este último se sustenta en la doctrina del Estado de derecho, y la

Para José María del Castillo Velasco, no era posible instituir tribunales de lo contencioso administrativo sin violar la Constitución, interpretando que la aplicación de las penas es facultad exclusiva del Poder Judicial y prohíbe los tribunales especiales, como son los de lo contencioso administrativo, y culmina afirmando: “Todo agravio que en el procedimiento o decisión administrativa pudiera ocasionarse al individuo encuentra su reparación en el juicio de amparo”. Es decir, “Como regla general puede asegurarse que todo lo que constituye las cuestiones de lo contencioso-administrativo, se resuelve en México por el recurso de amparo”.¹⁷

Es de resaltar que en México, aún en nuestra época, buena parte de los principios del derecho administrativo nacen de la cultura de los precedentes, donde cada caso servirá para la resolución de los casos futuros, pero sin desvincularla de la función integradora que parte de la interpretación de una legislación que en ocasiones padece de lagunas e imprecisiones.

Sin embargo debemos remontarnos a los antecedentes históricos para encontrar que la primera Ley de Amparo de 1861, reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución mexicana de 1857, no señaló en forma expresa la existencia de la jurisprudencia y menos aún de su función como fuente de derecho.¹⁸

Para Ignacio Mariscal que participó en la elaboración de las dos iniciativas de la Ley de Amparo, lo importante, aún cuando la jurisprudencia no había sido creada, era establecer la uniformidad de las interpretaciones para formar los precedentes, y es precisamente el conjunto de ellos¹⁹ lo que dio forma al juicio de garantías en esa labor creadora de los jueces.

La segunda Ley de Amparo de 1869 otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de revisar en última instancia las sentencias de los jueces de distrito, en aras de prevenir la diversificación de criterios en asuntos similares, y otorgar así certeza al resolver las contradicciones en las sentencias dictadas.

En el inter, entre ésta y la tercera ley, el presidente de la República, Benito Juárez García, mandó promulgar el decreto que determinó crear el

de Lares que se basa en un derecho básicamente estatal, donde existe un conjunto de reglas establecidas e impuestas por los que detentan el poder para evitar que los intereses de la ciudadanía se perjudiquen o que no sean asegurados. Hernández Chávez, Alicia, *Estudio introductorio a la obra de José María del Castillo Velasco*, México, UNAM, 1994, pp. XVI y XVII.

¹⁷ Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, ed. facsimilar de la obra original editada en 1875 por Castillo Velasco e Hijos, México, UNAM, 1994, ts. I y II, pp. 271-275.

¹⁸ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia en México*, 2a. ed., México, 2005, p. 54.

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 23.

8 de diciembre de 1870, un periódico denominado *Semanario Judicial de la Federación*, ordenando que en él se publicaran, entre otras, todas las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales federales, desde el restablecimiento del orden legal en 1867 y las que se pronuncien en lo sucesivo. Con el *Semanario Judicial* inicia la primera época de la llamada jurisprudencia histórica.

Así, llegamos a la tercera Ley de Amparo de 1882, que los autores coinciden, es el verdadero nacimiento de la jurisprudencia, ya que por primera vez en ella se plasma lo que ya se había venido discutiendo desde 1861 sobre el efecto de anulación de una ley inconstitucional, frente al Poder Legislativo del cual emanó, y en el que había participado toda la representación nacional democráticamente electa, comenzando el dilema “supremacía de la ley” o “supremacía constitucional”. Resolviendo esta controversia a través de la conocida “Fórmula Otero”, que dio lugar al principio de relatividad, a partir del cual la sentencia de amparo, aun cuando declare la inconstitucionalidad de una norma legal, solo beneficia a quien hubiera promovido el juicio de amparo, es decir, sin efectos *erga omnes*.

Si de por sí la facultad interpretativa que de la Constitución hacía la Suprema Corte ya se consideraba que invadía la esfera de atribuciones del Poder Legislativo (incluso existe el precedente en 1937 en que un ministro de la Suprema Corte estimó inconstitucional la jurisprudencia, por invadir facultades del Poder Legislativo y violar el artículo 14 constitucional), peor si no se buscaba una fórmula para que la jurisprudencia, aun cuando declarara la inconstitucionalidad de una disposición, no pudiera tener efectos generales, y su aplicación solo fuera obligatoria para quien hubiera obtenido el beneficio del juicio de amparo y del propio Poder Judicial.

Aunque es relevante hacer notar que las instituciones jurídicas como la jurisprudencia, dice Manuel González Oropeza, se han formado en ocasiones como resultado de una crisis o conflicto entre poderes, esto sucedió con la jurisprudencia, por el conflicto suscitado entre el Poder Judicial y el Ejército mexicano, el que en aplicación de la Ley de 1869, para cubrir los reemplazos de las bajas del ejército recurrió al reclutamiento, aun en contra de la voluntad de los ciudadanos, lo que originó la interposición de múltiples juicios de amparo en toda la República.²⁰

El problema del reclutamiento forzoso, y a pesar de los amparos concedidos contra ella, es que éstos no se cumplían, e incluso se giró una circular en la que se ordenaba hacer caso omiso a las órdenes judiciales, habiendo además amenazas contra los jueces.

²⁰ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 51-63.

Después de tratar de solucionarlo por la vía política, y sin que se lograra, Ignacio L. Vallarta presenta la iniciativa para una nueva Ley de Amparo, que introduce el novedoso concepto de jurisprudencia con cinco ejecutorias uniformes, e impone como sanción más drástica la pérdida del empleo a quien no cumpliera con los amparos.

Artículo 70. La concesión o denegación del amparo contra texto expreso de la Constitución o contra su interpretación fijada por la Suprema Corte, por lo menos en cinco ejecutorias uniformes, se castigará con la pérdida de empleo y con prisión de seis meses a tres años, si el juez ha obrado dolosamente.

Pero esta jurisprudencia por reiteración de criterios no fue creación exclusiva de Vallarta. En realidad, su pensamiento estuvo inspirado en otro ex presidente de la Suprema Corte: don Ignacio Mariscal, quien en su opúsculo “Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo” (1878), sentó las bases de la jurisprudencia, al afirmar que toda sentencia de la Corte debía ser obligatoria para el propio órgano y los tribunales federales inferiores. Es decir, que se otorga a las resoluciones pasadas de los tribunales fuerza vinculante de precedente para los casos futuros. Lo que sí es inspiración de Vallarta es que se tratara de cinco resoluciones, porque con ello, sostenía, se maduraba el criterio vertido en las sentencias.²¹

Entre las Constituciones de 1857 y 1917 existió la denominada jurisprudencia histórica, que parte de la publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y que se divide en: primera época 1871-1875; segunda época 1881-1889; tercera época 1890-1897, y cuarta época 1898-1914.

A partir de 1914 y hasta marzo de 1918 se suspendió por segunda vez (la primera fue de 1876 a 1880) la publicación del *Semanario Judicial de la Federación*, que se reanuda para dar lugar a la quinta época.

A partir de la Constitución de 1917, en materia de amparo y jurisprudencia se han hecho diversas reformas a la Constitución general de la República, a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre las que resaltan para efectos de este trabajo las siguientes:

- 951. No solamente se crearon los tribunales colegidos de circuito para conocer de infracciones procesales, sino que por primera vez la jurisprudencia se instituyó a nivel constitucional en el artículo 107, fracción II: “Podrá suplirse la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

²¹ Poder Judicial de la Federación, *La jurisprudencia en México, cit.*, p. 62.

- 1967. Con objeto de abatir el enorme rezago de la Suprema Corte y pasar buen número de asuntos a los tribunales colegiados, se reformaron los artículos 94 y 107 constitucionales para que esos tribunales pudieran establecer jurisprudencia, y por primera vez para el Poder Judicial federal la facultad de interpretar, por medio de la jurisprudencia, leyes y reglamentos locales; además, para que en materia de contradicciones entre tribunales colegiados, estas fueran resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 1994. Se creó el Consejo de la Judicatura Federal, la redistribución de las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales de la Suprema Corte a otros órganos del Poder Judicial de la Federación y la competencia exclusiva para ellos, de conocer las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.²² Se debe destacar que la jurisprudencia actualmente no es solamente por *reiteración* (cinco ejecutorias), sino también por *unificación* (una ejecutoria), al resolver la contradicción de tesis entre las salas de la Suprema Corte o los tribunales colegiados de circuito, en que habrá de definir la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuál de las tesis debe prevalecer. O bien la que hace a partir de 1994 en la resolución de controversias constitucionales (entre la Federación, estados, el Distrito Federal, los municipios, etcétera; es decir, entre los poderes). Y la acción de inconstitucionalidad, que puede ser promovida por los integrantes del Congreso de la Unión, de las legislaturas, de la Asamblea, del procurador general de la República y de los partidos Políticos registrados, para demandar la invalidez de una disposición general que se considera contraria a la Constitución. Las sentencias pronunciadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia.

III. LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE FORMAL DEL DERECHO

Tradicionalmente se consideran fuentes formales del derecho mexicano: la ley, la costumbre y la jurisprudencia, esta última, por tener el carácter de acto normativo, porque se impone no solo a las partes en el juicio de amparo, sino a otros órganos del Poder Judicial y tribunales administrativos; en este supuesto hay creación del derecho, modificables por otro acto de la misma naturaleza.²³

²² *Ibidem*, pp. 83 y 84.

²³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1986, p. 45.

Para Rafael Rojina Villegas,²⁴ la jurisprudencia no es fuente de derecho cuando simplemente interpreta y aplica la ley, si el texto es claro. Sin embargo, cuando el texto legal es oscuro o dudoso, hay lagunas, si implica una labor de creación jurídica, y así la función de los tribunales ya no será de mera interpretación, sino de integración del orden jurídico.

Sobre su naturaleza de fuente formal del derecho, es a partir de las reformas constitucionales de 1951, que con el atributo de obligatoriedad, la jurisprudencia adquiere tal carácter, además, obviamente, de su función integradora, a través de la interpretación que del orden jurídico hacen los tribunales creando auténticas disposiciones que complementan las leyes y reglamentos.

En México, los autores coinciden en que la jurisprudencia es fuente del derecho, toda vez que, como señala en la obra de la Suprema Corte,²⁵ citando a Carré de Malberg, la función jurisdiccional "...además de la aplicación de las leyes, comprende también el poder y el deber de decir el derecho ante los litigios cuya regulación no prevén las leyes. Y decir el derecho no consiste solamente en constatar y declarar el derecho legal, sino también a veces en crear un derecho nuevo, cuando sobre una cuestión determinada no hay derecho establecido por la propia ley".

De la sexta época (1957-1968) de la jurisprudencia se cita por diversos autores la tesis que consta en el tomo CXXIX, p. 28:

JURISPRUDENCIA, CONCEPTO Y OBLIGATORIEDAD DE LA. No se puede equiparar la jurisprudencia con el "uso", "costumbre" o "práctica en contrario" de que habla el artículo 10 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte no se origina ni se funda en ellos, sino que emerge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones legales vigentes, en función de su aplicación a los casos concretos sometidos a la consideración de este Alto Tribunal conforme a su competencia; y precisamente porque la jurisprudencia es fuente de derecho, de ahí dimana su obligatoriedad en los términos del artículo 193 bis de la Ley de Amparo.

El ministro de la Suprema Corte de Justicia, Genaro Góngora Pimentel, dice que

...la jurisprudencia es una fuente material del derecho en México, tanto por llenar las particularidades técnicas que caracterizan a dichas fuentes

²⁴ Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil*, México, Antigua Librería Robredo, 1962, p. 59.

²⁵ Poder Judicial de la Federación, *La jurisprudencia en México*, cit., p. 128.

como por contar con los atributos de generalidad, impersonalidad, abstracción y obligatoriedad antes mencionados; en el aspecto de interpretación de la ley.²⁶

Así, concluimos que la jurisprudencia no es una fuente del derecho por mera interpretación del orden jurídico, sino por ser integradora del derecho, ya que el deber de los jueces no es solamente decir el derecho o constatar y declarar el derecho vigente, sino también a veces es crear un derecho nuevo, cuando sobre una cuestión determinada no hay derecho establecido en la legislación. Tal es el caso y sobre el que abundaré más adelante, respecto a la naturaleza jurídica de la relación existente entre los miembros de las instituciones policiales y el Estado, cuestión que a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se resolvió como una relación de carácter administrativo y no laboral. Definición trascendente, porque no solo le da sentido a lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución federal, sino que a través de la jurisprudencia se han tenido que emitir múltiples criterios para acotar este régimen administrativo en cuestiones tradicionalmente consideradas típicamente laborales.

Prueba de esta integración es la definición que sobre el régimen jurídico a que se encuentran sujetos los miembros de los cuerpos policiacos ha generado y seguirá generando diversas tesis de jurisprudencia, como es la apenas aprobada a finales de mayo de 2008 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 41/2008 – SS con la voz:

AGENTES DE SEÑALAMIENTOS DEL MUNICIPIO DE COLIMA, SU RELACIÓN JURÍDICA CON LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENECEN ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, Y DE LOS CONFLICTOS QUE SE DEN CON MOTIVO DE AQUELLA, DEBE CONOCER EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD.

IV. ÓRGANOS QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LOS QUE EMITEN JURISPRUDENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución general de la República, se deposita el Poder Judicial de la federación en:

²⁶ Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 1997, p. 611.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por once ministros, y que funciona en Pleno o en dos salas (la 2a. es la que conoce de la materia administrativa).
- El Tribunal Electoral
- Tribunales colegiados de circuito, actualmente son 29 circuitos judiciales que cubren todo el país, con 182 tribunales colegiados.
- Tribunales unitarios de circuito (70)
- Juzgados de distrito (299)
- Juzgados de distrito auxiliares (4)²⁷

De estos órganos, los que integran jurisprudencia obligatoria para los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos, locales y federales, sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales, son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito.

La Suprema Corte de Justicia, máximo tribunal del país, establece la jurisprudencia funcionando en pleno, al resolver:

En cinco sentencias ejecutoriadas ininterrumpidas por otra en contrario. El sistema de reiteración para fijar la jurisprudencia se reproduce en buena parte de nuestros tribunales, aunque la tendencia es a que en lugar de cinco sentencias sean tres. Así se propone en los artículos 220 y 221 del Proyecto de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 226 del Anteproyecto de Código Tipo, hecho por la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, Asociación Civil.

Al resolver para unificar las contradicciones entre las Salas y las que deriven de las ejecutorias pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito, para quienes en un sistema jerárquico les es obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte.

En las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por ocho votos tienen el carácter de jurisprudencia.

De acuerdo con el Informe Anual del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el pleno de la Suprema Corte resolvió en 2007, 184 acciones de inconstitucionalidad, resaltando el tema de las leyes Federal de Telecomunicaciones y Fede-

²⁷ Mayagoitia, Guillermo I., Ortiz *Informe anual de labores 2007*, 14 de diciembre de 2007.

ral de Radio y Televisión, 89 controversias constitucionales, entre las que destaca la relativa al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en la que la mayoría simple de los ministros votó solo por la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos. Aprobó 132 tesis, que constituyen jurisprudencias derivadas en la mayoría de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

De las salas, es la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, a la que compete la materia administrativa, y que también establece jurisprudencia obligatoria para todos los tribunales del país.

En 2007, conforme al informe de la entonces presidenta de la segunda sala, la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, se sentaron 265 tesis de jurisprudencia y se resolvieron 257 contradicciones de tesis de los tribunales colegiados de circuito, las que generaron la mayor parte de las tesis de jurisprudencia.

De los tribunales federales, son los colegiados de circuito, a partir de la reforma de 1967 a los artículos 94 y 107 constitucionales, los que quedaron facultados para establecer jurisprudencia, y así ayudar a abatir el rezago existente en la Suprema Corte de Justicia; año, como ya, citamos en que también se les facultó para interpretar por medio de la jurisprudencia las leyes y reglamentos locales.²⁸

Para fijar la jurisprudencia por estos tribunales, que es solo por reiteración, se requieren cinco resoluciones dictadas en un mismo sentido, votadas por unanimidad y sin ninguna en contrario. Conforme al artículo 193 de la Ley de Amparo, esta jurisprudencia es obligatoria para los tribunales unitarios de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del fuero común de los estados y del Distrito Federal, tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales.

En este esquema jerárquico de obligatoriedad, la jurisprudencia de los tribunales colegiados no lo es para otros, aun de la misma materia, lo que da lugar a las contradicciones de sus resoluciones, que solo se resuelven por la Suprema Corte de Justicia.

Es importante reiterar que en México, la jurisprudencia es obligatoria para los órganos jurisdiccionales, no así para las autoridades administrativas, lo que limita su eficacia, pues de este modo las autoridades emisoras de los actos administrativos solo acatarán indirectamente la jurisprudencia cuando los tribunales, si se interpone el juicio de nulidad, desde el punto de vista de la legalidad, ordenen a la autoridad la anulación de ciertos actos, por existir jurisprudencia al respecto.

²⁸ Poder Judicial de la Federación, *La jurisprudencia en México, cit.*, pp. 79 y 80.

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 Gregor 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.

Los tribunales administrativos también fijan jurisprudencia que solo es obligatoria para ellos mismos y hacia las salas que le son subordinadas; tal es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal Agrario y algunos de los Tribunales de lo contencioso administrativo que en seguida citamos:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Artículo 9o. El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

En el ámbito estatal y en el del Distrito Federal se sustenta la jurisprudencia con cinco sentencias en un mismo sentido sin otra en contrario. Tal es el caso de:

SINALOA. Artículo 117 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa.

OAXACA. Artículo 212 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

ESTADO DE MÉXICO. Artículo 119 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

MICHOACÁN. Artículo 68 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.

DISTRITO FEDERAL. Artículo 89 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

MORELOS. Artículo 155 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En su anteproyecto de Código Tipo para toda la República Mexicana, prevé la jurisprudencia con la aprobación de tres sentencias en el mismo sentido.

Artículo 256. Las resoluciones de Sala Superior constituirán Jurisprudencia que será obligatoria, siempre que lo resuelto en las mismas se sustente en tres ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad.

V. IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO MEXICANO

Aun en la cita cotidiana en los juicios, la jurisprudencia no es un concepto simplista; por el contrario, como generadora de principios jurídicos obligatoria para los tribunales es importante para todas ramas del derecho, pero en una disciplina en desarrollo por la doctrina, la legislación y la práctica jurídica, la jurisprudencia adquiere singular relevancia.

Dice Jorge Fernández Ruíz que lo distintivo del derecho administrativo frente a otras disciplinas es su:

- Reciente creación
- Mutabilidad, al adaptarse permanentemente al cambiante interés público
- Constante crecimiento derivado de los vertiginosos avance científico y tecnológico
- Autonomía²⁹

Como ejemplo de la trascendencia de la jurisprudencia en el cambiante interés público, tenemos los asuntos recientes sobre las reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y la de Radio y Televisión, aprobadas sin discusión en la Cámara de Diputados con 327 votos y por mayoría de 78 con 37 votos en contra en el Senado de la República, siendo precisamente un grupo de senadores de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión los que en 2006 promovieron la acción de inconstitucionalidad contra la llamada “Ley Televisa”, y que dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara sobre la invalidez de algunos preceptos y emitiera la jurisprudencia al respecto.

²⁹ Fernández Ruíz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 53.

Radiodifusión. El término fijo de veinte años de la concesión relativa, previsto en el artículo 16 de la ley federal de radio y televisión, propicia que el Estado no cumpla con su deber de actuar como rector de la economía y de proteger el bien del dominio público concesionado.

Al establecer el citado precepto que el término de la concesión para el uso de las bandas de frecuencia para prestar servicios de radiodifusión será forzosamente de veinte años se generan situaciones de derecho que dificultan que el Estado cumpla con su deber constitucional de actuar como rector de la economía en el sector de telecomunicaciones, así como con el de proteger el bien del dominio público concesionado, manteniendo el dominio de las respectivas vías de comunicación, ya que conforme al artículo 22 de la Ley citada no pueden alterarse las características de la concesión sino mediante resolución administrativa o judicial. Además, no existe correlación entre el aprovechamiento y la utilización del bien y la inversión del concesionario, dada la velocidad con que avanza la tecnología y que provoca el aprovechamiento cada vez más eficiente del espacio radioeléctrico, por lo que mientras transcurre el plazo forzoso de duración de la concesión, el Estado pierde el control para verificar el mejor aprovechamiento del bien concesionado, sin que la seguridad jurídica que debe garantizarse al concesionario y la inversión tecnológica que realice justifiquen que el Estado pierda su rectoría sobre el bien del dominio público, respecto del cual tiene el deber constitucional de asegurar la eficacia en la prestación del servicio y la utilización social de éste, propiciando siempre la libre y sana competencia.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 75/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE ABRIL DE 2006, NO VIOLA LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. El citado precepto, al modificar los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal para que las atribuciones que con anterioridad se conferían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ahora se entiendan referidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como para transferir las atribuciones de la Dirección General de los Sistemas de Radio y Televisión a dicha Comisión, no viola el artículo 89, fracción

I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que de este precepto, que prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, en relación con el 72, inciso F, de la propia Constitución, que establece que la ley sólo puede interpretarse (auténticamente) o derogarse conforme a los trámites de su creación, derivan los principios de primacía y autoridad formal de la ley, los cuales implican la absoluta subordinación del reglamento a ésta. Lo anterior es así, ya que el reglamento complementa a la ley, pero no puede derogarla, modificarla, ni limitarla o excluirla, pues ésta sólo puede alterarse mediante el mismo procedimiento que le dio origen; mientras que la ley frente al reglamento no tiene límites de actuación, por lo que puede derogarlo, abrogarlo, modificarlo o sustituir su contenido por regulaciones propias. De esta forma: a) la ley puede condicionar con entera libertad las remisiones que haga a la potestad reglamentaria, imponiendo contenidos obligatorios o excluyéndolos, estableciendo principios de regulación objetivos de cualquier índole, e inclusive habilitando a otras autoridades administrativas para que dicten normas de carácter general; y, b) la misma disponibilidad tiene sobre los términos formales de su vigencia, pues puede predeterminar su plazo de vigencia, ampliarlo o reducirlo.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 57/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

En este polémico asunto de las telecomunicaciones, al que lleva precisamente el avance tecnológico en la materia y la necesidad de actualizar su marco normativo en México, encontramos el criterio que como votos particular y concurrente formuló el ministro de la Suprema Corte, Mariano Azuela Güitrón, en la parte de la acción de inconstitucionalidad relativa a la invalidez del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones para la designación escalonada de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones,³⁰ donde encontramos los argumentos de la supremacía de la ley.

... para que uno de los Poderes de la Unión realice funciones que originalmente le competen a otro, es imperativo seguir los lineamientos previstos

³⁰ Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 2007.

en el Pacto Federal y si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar determinados asuntos de control se coloca por encima de los otros poderes federales al sujetarlos al orden constitucional, no menos cierto es que nunca se encuentra por encima de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este tenor se concluye, si la Constitución Federal prevé que el Poder Legislativo puede, en términos...

“De lo anteriormente relacionado, se colige que para que uno de los Poderes de la Unión realice funciones que originalmente le competen a otro, es imperativo seguir los lineamientos previstos en el Pacto Federal y, si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar determinados asuntos de control se coloca por encima de los otros poderes federales al sujetarlos al orden constitucional, no menos cierto es que nunca se encuentra por encima de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este tenor, se concluye, si la Constitución Federal prevé que el Poder Legislativo puede, en términos generales, establecer la manera en que se nombren o remuevan los empleados de la Unión, sin hacer distinción entre la administración pública federal paraestatal o centralizada y, además, realiza tal facultad en ejercicio de sus funciones potestativas, mediante la emisión de la Ley Federal de Telecomunicaciones impugnada, lo correcto es concluir que al establecer la forma escalonada en que deben nombrarse los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, no incide en las facultades del Poder Ejecutivo, sino que contribuye a la existencia de una colaboración entre las funciones que realizan los Poderes de la Unión, sin que esto sea inconstitucional. Contrariamente a ello, es acorde con el principio de equilibrio de poderes y resultado de una prudente combinación de funciones, con lo que se logra un mejor sistema de gobierno.

Por otra parte, la duración de los nombramientos de los citados comisionados, aun cuando sobrepase el sexenio del Presidente de la República en turno, este último de todas maneras tienen durante su sexenio, por un lado, la facultad de nombrar a otros Comisionados respecto de los que se haya vencido su término de gestión y, por otra parte, la facultad de nombramiento sigue recayendo en él, aunque no se la misma persona, con lo cual contrariamente a lo que la mayoría opinó, no se trastoca la facultad que tienen el titular de la Administración Pública Federal de nombrar a los funcionarios con los cuales trabaja en su sexenio, máxime que se atiende a la continuidad de los programas administrativos que se instrumentan a largo plazo en relación con la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Es por las razones anteriores, que no comparto el sentir de la mayoría, ni tampoco las consideraciones que realiza el señor Ministro Genaro David Gónzora Pimentel al emitir su voto concurrente en relación con el indicado tema.

Invalidez de los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21 de la Ley Federal de Radio y Televisión en cuanto establecen un trato diferenciado a concesiona-

rios y permisionarios en el régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión.

Voto concurrente.

La propuesta de declarar su invalidez no fue aprobada por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes de continuar con el análisis particular de la jurisprudencia administrativa es importante resaltar su función integradora, como se plasma en la tesis cuya voz es:

JURISPRUDENCIA, SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, al sentar jurisprudencia, no sólo interpreta la ley estudia los aspectos que el legislador no precisó, sino que integran a la norma los alcances que, sin estar claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta “conformación o integración judicial” no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de ésta, fundándose para ello, no en el arbitrio del Juez, sino en el espíritu de otras disposiciones legales, que estructuran (como unidad) situaciones jurídicas, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas, de acuerdo a los principios generales del derecho, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 14 constitucional; tal y como se reconoce en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, así como en los numerales 192 y 197 de la Ley de Amparo, en los que se contempla a la interpretación de las normas como materia de la jurisprudencia. Ahora bien, tomando en consideración que la jurisprudencia es la interpretación que los referidos tribunales hacen de la ley, y que aquélla no constituye una norma jurídica nueva equiparable a la ley, ya que no cumple con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, es Inconcusos que al aplicarse, no viola el principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 constitucional.

Contradicción de tesis 5/97. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 10 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo: Olga Sánchez Cordero García Villegas. Secretario Carlos Mena Adame.

Respecto a la autonomía del derecho administrativo, basta ver los números, que en los circuitos judiciales con tribunales colegiados especializados en la materia administrativa, son ya tan importantes como las materias

penal y civil. Por ejemplo, en el 1er. circuito (Distrito Federal) existen 17 tribunales colegiados en materia administrativa, frente a 14 en materia civil y 10 en materia penal. En el 2do. circuito (Estado de México) existen 4 en materia penal al igual que en civil y 3 en la administrativa. En el 3er. circuito (Jalisco) son 4 en materia administrativa, 5 en civil y 2 en penal. En los circuitos 4o. y 6o. (Nuevo León y Puebla) tiene 3 en materias administrativa y civil y 2 en la rama penal. Finalmente en el 7o. circuito (Veracruz) tiene 2 tribunales colegiados en las ramas administrativa y civil cada uno, y 3 en la rama penal y del trabajo.

De las cifras anteriores es evidente la importancia que el derecho administrativo tiene en el orden jurisdiccional. Por ello cobra actualidad la cita que hace Fernández Ruíz de la obra de Rafael Entrena Cuesta:³¹

La interpretación de las normas que integran el derecho administrativo no deberá estar necesariamente ligada a los principios que rigen el derecho privado sino que podrá estar regida por principios peculiares del derecho administrativo y los principios generales del derecho.

Al respecto, existe una jurisprudencia muy ilustrativa:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el

³¹ Fernández Ruíz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 154.

desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador —apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal— irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

De ello la importancia de la actividad jurisdiccional, ya que dice Jorge Fernández Ruiz: “con el mismo argumento que reconocemos a la actividad legislativa y no a la ley como fuente del derecho, estimamos que es la actividad jurisdiccional y no su producto, la jurisprudencia, la que genera el derecho”.

Y es precisamente esta actividad jurisdiccional la que nos da los lineamientos, dada su obligatoriedad, para tener una serie de precedentes, pero sin desvincularla de la función de interpretación de una legislación, en constante construcción, que en buena medida padece de imprecisiones.

Es decir, que la jurisprudencia toma su papel cuando al impartir justicia nos enfrentamos a la falta de claridad y certeza de la norma jurídica, como el multicitado régimen de los policías, aspecto relevante para la función de seguridad pública a cargo del Estado, y del que todavía vislumbramos un largo camino por recorrer.

En efecto, prueba de la relevancia de la jurisprudencia es que a partir de ella se dio tanto para el ámbito federal como para el local y municipal una transformación acerca de los tribunales competentes para conocer de los asuntos “laborales” de los policías.

Si bien parecería sin conflicto que a partir de la reforma constitucional de 1963 al artículo 123 para dividirlo en dos apartados, en el “B”, que rige “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”, en la fracción XIII se hicieron por el constituyente firmante importantes exclusiones: “XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público (incluidos en la reforma de 1999) y los miembros de instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”.

Sin embargo, los policías siguieron presentando sus demandas ante los tribunales laborales, pero en 1994,³² al resolver la contradicción de sentencias entre los tribunales colegiados del 2do. circuito, que sostuvieron criterios discrepantes al considerar en un caso que la relación existente entre los policías y el Estado de México era de naturaleza laboral, y en el otro que era de naturaleza administrativa.

La jurisprudencia resolvió la contradicción 11/94 con la voz “Policías municipales y judiciales al servicio del gobierno del estado de México y de sus municipios, su relación jurídica es de naturaleza administrativa”.

A partir de entonces, y solo a manera de ejemplo cito algunas de las tesis de jurisprudencia del Pleno y de la 2a. sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para demostrar que en esta materia tenemos todavía un largo camino que recorrer, orientados por la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal; ello, porque las disposiciones estatales y municipales no son suficientemente claras para aplicar sin restricción lo ordenado en la propia Constitución, porque algunos ni siquiera cuentan con esa legislación específica, y otras, como en el caso del Distrito Federal, es que teniéndola, es insuficiente para regular los derechos “laborales” de los policías.

2a./J. 23/96

Competencia para conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los policías. Corresponde al tribunal de lo contencioso administrativo (estado de San Luis Potosí) (folios 76).

2a./J. 32/96

Competencia para conocer de los conflictos suscitados con motivo de la prestación de servicios de policías dependientes del estado de México. Corresponde por afinidad al tribunal de lo contencioso administrativo (legislación del estado de México) (folios 76).

2a. Dic. 1998

Registro 5325.

Competencia para conocer de los conflictos planteados en contra de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por un policía, con motivo de la prestación de servicios corresponde, por afinidad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

³² Ya existía un precedente al resolver el conflicto de competencia en el Primer Circuito entre dos jueces de distrito, uno en materia laboral y otro en materia administrativa, donde cada uno sostuvo su competencia. El conflicto 81/87 se resolvió por la Suprema Corte en el sentido de que la relación era de orden administrativo. Criterio similar sustenta el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los conflictos competenciales 69/87, 76/87, 124/87, 194/87 y 147/87.

2a./J. 35/99

Policía auxiliar del departamento del Distrito Federal. Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer del juicio laboral en el que se reclamen prestaciones de seguridad social (folios 77).

2a. /J. 77/2004

Seguridad pública del estado de Jalisco. De los conflictos suscitados con motivo de la prestación de servicios de sus agentes corresponde conocer, por afinidad, al Tribunal de lo Administrativo (folios 39).

Prueba de las ambigüedades de los ordenamientos legales y la constante definición a través de la jurisprudencia de la interpretación del texto constitucional, es la apenas aprobada para resolver la contradicción de tesis 41/2008 S.S. por la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentada por los tribunales del 3er. Circuito en materias administrativa y laboral, cuya voz es: “Agentes de señalamientos del municipio de Colima, su relación jurídica con la dependencia a la que pertenecen es de naturaleza administrativa, y de los conflictos que se den con motivo de aquella, debe conocer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad”.

Y otra cuestión todavía más polémica es la reinstalación de policías que dan positivo en alguna droga; es decir, aun cuando no reúnen los requisitos de permanencia en el puesto, se ordena la reinstalación por violaciones formales en el procedimiento, no obstante esa prohibición expresa en el artículo 123, apartado “B”, fracción XIII, de la Constitución federal, aprovechando la interpretación a la jurisprudencia al respecto, emitida por la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conjuntamente al definir la jurisprudencia que la relación no es laboral, vino la de precisar que los competentes para resolver las controversias entre los policías y la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios eran los tribunales o jurisdicción administrativa.³³

Finalmente, debemos destacar que en el derecho mexicano, si bien se pondera la supremacía de la ley, como lo constata el voto particular del ministro Mariano Azuela, en el asunto federal de las telecomunicaciones, no es menos cierto que también transitamos en el camino donde la interpretación judicial, como en los países anglosajones, es creadora del derecho, lo que se constata no solo con la jurisprudencia citada, sino con la existente en cuestiones administrativas novedosas como la litis abierta y la competencia por afinidad.

³³ No en todos los estados de la República existen tribunales de lo contencioso administrativo. En Campeche y Tlaxcala solo existe dentro del Supremo Tribunal Superior de Justicia una Sala Administrativo-Electoral.