

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

EL JUICIO DE AMPARO
EN
MATERIA FISCAL

T E S I S

Que para obtener el Titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a

RODOLFO GALLARDO HERNANDEZ

1 9 7 7



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Esta Tesis se realizó en el Seminario
de Derecho Constitucional y de Amparo,
bajo la dirección del maestro don Ignacio
Burgoa O.

A mis queridos padres, como -
una muestra de gratitud por -
su confianza y por el esfuer-
zo que realizaron para lograr
lo que ahora soy.

A mi adorada esposa, Martha,
a ella dedico no únicamente
esta modesta obra, sino toda
la vida profesional que aho-
ra formalmente inicio, ello
en virtud de la feliz trans-
formación que su presencia -
ha operado en mi existencia.

A mis hijos, Ivette y Rodolfo
por todo lo que de ellos he -
aprendido.

A mis hermanos, Juan Manuel,
Arturo, Gilberto, Enrique, -
Rogelio, Luz María y Elda --

Con agradecimiento y gratitud a todos los catedráticos universitarios que contribuyeron en mi formación profesional, especialmente, con admiración y respeto a los distinguidos maestros Ignacio Burgoa O. y Ernesto Gutierrez y González, quienes, por su profesionalismo y rectitud, son un ejemplo a seguir por todos los que nos iniciamos, con responsabilidad y honestidad, en el estudio de la ciencia jurídica.

A la juventud estudiosa del Estado de Baja California Norte. A todos los que de una u otra forma luchan por el mejoramiento de nuestro pueblo. A todos mis amigos por las muestras de afecto que de ellos he recibido, con especial referencia, de entre éstos, a mi gran amigo -- Jorge David, por el derroche de -- sincera amistad de que hace gala.

ADVERTENCIA

La tesis que pongo a consideración del Honorable Jurado seleccionado para mi examen recepcional, pudiera considerarse como un compendio de los conocimientos adquiridos en la Universidad, a propósito de las cuestiones expuestas. Ciertamente que la investigación del tema y la incipiente experiencia adquirida, han aumentado en algo aquellas nociones, mas sin embargo, no deja de ser un trabajo sencillo matizado con los defectos propios de la inexperiencia.

Debo advertir, por lo tanto, que esta modesta tesis va dirigida principalmente a aquellas personas que se inician en el estudio de la ciencia del Derecho y tiene como objetivo primordial despertar el interés de los mismos por un estudio más amplio y profundo sobre los temas expuestos. Por otra parte, he evitado al máximo la referencia de cuestiones históricas y doctrinarias pensando que, de lograr aquel objetivo, el lector interesado acudiría a las fuentes históricas y a las opiniones doctrinarias omitidas ya que, seguramente, a estas alturas, sólo servirían para confundirlo y disipar su interés en las cuestiones a estudio. En consecuencia, este trabajo no lleva la intención de ser un tratado de derecho, lo que desde luego está muy por encima de mis posibilidades, pero sí lo anima, en cambio, la ilusión de lograr el objetivo propuesto y la aspiración de constituir en un futuro no muy lejano, una obra más completa y de mayores alcances.

Al abordar el tema a estudio, he procurado explicar lo más sencillamente posible, en las primeras páginas de esta tesis, lo que es en su esencia el juicio de amparo, para después, en las posteriores, proyectario al Derecho Fiscal mediante la exposición ejemplificativa de algunos casos de procedencia del mismo en la mencionada materia.

Al referirme a la materia fiscal, únicamente he hecho alu-
sión a los principios generales que la orientan, tratando en ex-
clusiva el Código Fiscal de la Federación y a las diversas dispo-
siciones constitucionales que, de una u otra forma, guardan rela-
ción con dicha materia. Esto es así, porque en la mayor parte de
los casos y problemas que se presentan en la legislación fiscal,
en la práctica, se resuelve lateralmente para su solución, por su
carácter supletorio, al Código Fiscal de la Federación. Por otra
parte, consociando el juicio de amparo, principalmente, un medio
tutelador de la Constitución, he considerado obligada e imprescin-
dible la referencia de las diversas disposiciones constituciona-
les que guardan nexos con el Derecho Fiscal.

Ahora bien, a propósito del Derecho Fiscal, siendo una rama
muy amplia del derecho, los diversos autores que en nuestro país
se han ocupado de su sistematización, no se ponen de acuerdo res-
pecto de cuáles son las cuestiones que por su interés deben ser
tomadas en cuenta para iniciar en su conocimiento a los interesan-
dos en esta materia. Esto, unido a la gran variedad de leyes --
fiscales y a la desorganización que prevalece en México antes de la
promulgación del primer Código Fiscal de la Federación, hace difí-
cil en grado sumo el estudio de tan importante rama jurídica. --
Respecto de esta materia, es mi intención dejar establecida algu-
na o algunas bases que puedan ayudar a su ordenación y simplifi-
cación en el estudio, propósito que tal vez no se logra en este tra-
bajo, pero que habré contado sinceramente con la tenacidad de un
esfuerzo no disminuido por la idea de que más cómodo hubiera sido
satisfacer con el desarrollo breve de un tema sencillo el requisi-
to formal que representa la tesis para la obtención del título de
grado.

Finalmente quiero aclarar que esta tesis se refiere exclusi-
vamente a la legislación mexicana.

I N D I C E

Pág.

ADVERTENCIA

VI

CAPITULO I. EL JUICIO DE AMPARO (Primera Parte)

1

1.- Nociones Preliminares. 2.- A.- Sistemas de Control Constitucional. 3.- a.- Por Órgano Político. 4.- b.- Por Órgano Jurisdiccional. 5.- B.- El Amparo, Juicio o Recurso. 6.- C.- Aplicación del Campo Protector del Amparo. 7.- a.- La Garantía de la -- Exacta Aplicación de la Ley en Materia Jurisdiccional Penal. B.- b.- La Garantía de Legalidad en Materia Jurisdiccional Civil. 9.- c.- La Garantía de la Autoridad Competente. 10.- d.- Garantía de la Causa Legal del Procedimiento. 11.- D.- El Concepto "Autoridad" en Materia de Amparo. 12.- E.- -- Implicación del Concepto Gobernado para los Fines del Amparo. 13.- La Definición de Amparo. 14.- --- Principios Esenciales Fundamentales del Juicio de Amparo. 15.- A.- El de la Iniciativa o Instancia de Parte Agraviada. 16.- B.- El de la Existencia del Agravio Personal y Directo. 17.- C.- El de la Prosección Judicial del Amparo. 18.- D.- El de la Relatividad de las Sentencias de Amparo. 19.- E.- El de Definitividad. 20.- a.- Excepciones al Principio de Definitividad en Materia Administrativa y Fiscal. 21.- E.- Principio de Estricto Derecho. -- 22.- Las Partes en el Juicio de Amparo. 23.- A.- -- El Quejoso. 24.- B.- La Autoridad Responsable. 25. C.- El Tercero Perjudicado. 26.- D.- El Ministerio Público. 27.- La Imprudencia en el Juicio de Amparo. 28.- A.- Imprudencia Constitucional. 29.- B.- Imprudencia Jurisprudencial. 30.- C.- Imprudencia Legal. 31.- El Sobresamiento. 32.- A.- -- Por Desistimiento Expreso o Necesario. 33.- B.- -- Por Muerte del Agraviado o Quejoso. 34.- C.- Por -- Casos Existentes o Supervenientes de Imprudencia. 35.- D.- Por la no Comprobación o Inexistencia de los Actos Reclamados. 36.- E.- Por Inactividad Procesal. 37.- ¿Puede Secretarse el Sobresamiento antes de la Audiencia Constitucional? 38.- La -- Suspensión de los Actos Reclamados. 39.- La -- -- Suspensión en Amparos Indirectos o Bi-Instanciales 40.- A.- La Suspensión Oficiosa. 41.- B.- La Suspensión a Petición de Parte. 42.- Substanciación -- de la Suspensión a Petición de Parte. 43.- La Suspensión en Amparos Directos. 44.- La Suspensión de los Actos Reclamados en Materia Fiscal.

CAPITULO II. EL JUICIO DE AMPARO (Segunda Parte) . . .

39

45.- De las Diversas Clases de Amparo. 46.- A.- - Amparo Indirecto o Bi-Instancial. 47.- B.- Amparo Directo o Uni-Instancial. 48.- Competencia de los Jueces de Distrito en Materia de Amparo. 49.- A.- En Función del Territorio. 50.- B.- Según la Materia sobre la que Versa el Acto Reclamado. 51.- -- C.- Según la Indole de la Autoridad Responsable. 52.- Competencia entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación referida al Derecho Administrativo y Fiscal. 53.- Modalidades a la Competencia en Mate---ria de Amparo. 54.- Substanciación del Juicio de Amparo. 55.- Los Recursos en el Juicio de Amparo. 56.- A.- Del Recurso de Revisión. 57.- Del Recurso de Revisión, Competencia entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, Referida al Derecho Fiscal. 58.- B.- Del Recurso de - Queja. 59.- Recurso de Queja, Competencia entre - los Jueces de Distrito, Suprema Corte y Tribuna--les Colegiados de Circuito. 60.- Término para interponer el Recurso de Queja. 61.- Del Recurso -- de Reclamación.

CAPITULO III. EL DERECHO FISCAL

64

62.- Nociones Preliminares. 63.- La Función Administrativa del Estado. 64.- El Fisco y las Autoridades Fiscales. 65.- Los Privilegios de las Autoridades Fiscales. 66.- La Materia Fiscal. 67.- El Derecho Fiscal, su Definición. 68.- Relaciones -- del Derecho Fiscal con otras Ramas del Derecho. - 69.- A.- Derecho Fiscal y Derecho Constitucional. 70.- B.- Derecho Fiscal y Derecho Administrativo. 71.- C.- Derecho Fiscal y Derecho Civil. 72.- D.- Derecho Fiscal y Derecho Mercantil. 73.- E.- Derecho Fiscal y Derecho Penal. 74.- El Código Fiscal de la Federación.

CAPITULO IV. ASPECTOS FISCALES DE LAS GARANTIAS DEL - GOBERNADO

84

75.- Introducción. 76.- El Artículo Tercero Constitucional y los Impuestos Destinados para la Educación. 77.- El Artículo Quinto Constitucional y los Impuestos sobre Productos del Trabajo. 78.- - El Artículo Quinto Constitucional y la Retención de Impuestos. 79.- El Derecho de Petición ante las Autoridades Fiscales. 80.- Las Garantías Consagradas por el artículo 14 Constitucional y la Materia

Fiscal. 81.- A.- Garantía de la Irretroactividad de las Leyes Fiscales. 82.- B.- La Garantía de Audiencia en Materia Fiscal. 83.- C.- La Garantía de Legalidad en Materia Fiscal a Propósito de Resoluciones y Sentencias. 84.- El Artículo 16 Constitucional y la Garantía de Legalidad en General. 85.- La Garantía de Legalidad y la Facultad Discrecional. 86.- -- Fundamento Constitucional de las Visitas Domiciliarias. 87.- El Artículo 17 Constitucional y la Prisión por Deudas de Carácter Fiscal, su Inconstitucionalidad.- 88.- El Artículo 21 Constitucional y las Facultades que Confiere a las Autoridades Administrativas. 89.- El Artículo 22 Constitucional, -- los Impuestos Confiscatorios y las Penas Trascendentales. 90.- El Artículo 28 Constitucional y la Exención de Impuestos.

CAPITULO V. DE LAS OBLIGACIONES FISCALES 110

91.- Nociones Preliminares. 92.- Fundamento Legal de las Obligaciones Fiscales. 93.- Extensión de las Obligaciones Fiscales a los Extranjeros. 94.- Destino de los Ingresos Fiscales. 95.- El Domicilio en el Derecho Fiscal. 96.- La Proporcionalidad y Equidad de las Contribuciones. 97.- Los Sujetos Pasivos de la Obligación Fiscal. 98.- A.- Sujetos Pasivos con Responsabilidad Directa. 99.- B.- Sujetos Pasivos con Responsabilidad Indirecta. 100.- La Capacidad del Sujeto Pasivo en Materia Fiscal. 101.- El Sujeto Activo de la obligación Fiscal. 102.- Formas de Extinción de las Obligaciones Fiscales. 103.- -- A.- El Pago. 104.- B.- La Compensación. 105.- C.- -- La Condonación. 106.- D.- La Prescripción. 107.- -- Algunas Diferencias entre la Obligación Fiscal Principal y la Obligación de Derecho Común.

CAPITULO VI.- SISTEMA DE DISTRIBUCION DEL PODER FISCAL - EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO. 136

108.- Introducción. 109.- A.- Concurrencia Fiscal -- entre la Federación y los Estados en la Mayoría de las Fuentes de Ingresos. 110.- B.- Limitaciones a la Potestad Tributaria de los Estados Mediante la Reserva Expresa de Ciertas Fuentes Gravables a la Federación. 111.- Facultades Privativas de la Federación en Materia Fiscal Derivadas del Artículo 131 Constitucional. 112.- Restricciones a la Potestad Tributaria de los Estados.

CONCLUSIONES 150

BIBLIOGRAFIA 155

CAPITULO I

"El Juicio de Amparo" (Primera Parte)

1.- Nociones Preliminares.

Decir que el juicio de amparo es una institución netamente mexicana, es abundar en una consideración aceptada unánimemente por los más distinguidos estudiosos de nuestra excelsa institución; sin embargo, no podía dejar de pasar en alto tal consideración en esta modesta obra, porque precisamente la misma ha surgido de la satisfacción y el orgullo de saber que la institución que con mayor eficacia combate la arbitrariedad y con ello tutela la libertad y el régimen de derecho, es producto de la capacidad, dedicación, talento e ingenio de distinguidos juristas mexicanos, quienes supieron traducir y concretizar en la figura jurídica del amparo, la necesidad de asegurar y garantizar en pro del bienestar ciudadano el respeto irrestricto de las garantías individuales.

De la inspiración y del esfuerzo conjuntos de don Manuel Crescencio Rejón y don Mariano Otero surgió el amparo a la vida institucional de México en la época más brillante de nuestra historia: la Reforma. Con posterioridad a su nacimiento el amparo ha sido delineado, perfeccionado y defendido apasionadamente por eminentes jurisconsultos de la talla de don Ignacio L. Vallarta, José María Lozano, Emilio Rabasa e Ignacio Burgoa para citar sólo a unos cuantos.

Ahora bien, continuando en la exposición de estas preliminares nociones surge la obligada cuestión de precisar lo que el amparo es como institución jurídica definida y para tal objeto es necesario hacer referencia previa a cinco cuestiones de capital importancia sintetizadas en los siguientes puntos:

- A.- ¿A qué clase o sistema de control constitucional pertenece el amparo?
- B.- ¿Cuál es la naturaleza jurídica del amparo?
- C.- ¿Cuáles son los alcances del campo protector que imparte el amparo a los gobernados?
- D.- ¿Cuál es la acepción que en materia de amparo se da al concepto "autoridad"? y, finalmente
- E.- ¿Cuál es la implicación del concepto "gobernado" para los fines del amparo?

En los apartados siguientes trataré de contestar brevemente las cuestiones planteadas y, una vez realizado tal propósito, concluiré estas primeras nociones con la definición de lo que el amparo es.

2.- A.- Sistemas de Control Constitucional.

Los sistemas que históricamente se han adoptado para salvaguardar el régimen constitucional de las naciones son principalmente los siguientes:

- a.- Sistema por órgano político
- b.- Sistema por órgano jurisdiccional
- c.- Sistema por órgano neutro y
- d.- Sistema por órgano mixto

Sin embargo, para la ubicación del amparo basta sólo la referencia de los dos primeramente enunciados, en virtud de que nuestra institución no encuentra puntos de referencia con los dos restantes sistemas.

3.- a.- Sistema de Control Constitucional por Órgano Político

Generalmente este sistema revela la existencia de un cuarto poder encargado de velar por la buena marcha del orden estableci-

do en la Constitución, confiándose dicho control, excepcionalmente, a uno de los tres poderes del Estado.

La declaración de inconstitucionalidad que en un momento dado realiza el Órgano respectivo, beneficia a todos los gobernados, es decir, tiene efectos "erga omnes", correspondiendo la petición de inconstitucionalidad a un Órgano estatal o grupo de funcionarios públicos, sin que para tal efecto se ventile o substancie un verdadero procedimiento. Ejemplos correspondientes a este tipo de sistemas los encontramos en Francia con el llamado "Jurado -- Constitucional" y en México con el omnímodo "Poder Conservador", creado por la Constitución Centralista de 1836.

4.- b.- Sistema de Control Constitucional por Órgano Jurisdiccional

Las características de este sistema, son las exactamente opuestas a las del sistema mencionado con anterioridad, ya que la tutela del orden constitucional se confiere exclusivamente a un Órgano judicial ante el cual, y previa la excitativa de justicia por un gobernado o gobernados, se ventila un verdadero procedimiento en el que se dicta una sentencia, misma que se circunscribe al caso particular de que se trata, declarando o no, la inconstitucionalidad del acto que se somete a su conocimiento.

Este sistema, sin embargo, se divide en dos vías, según se trate de combatir la inconstitucionalidad de un acto ante una autoridad judicial diversa de la que lo haya emitido, o bien, ante la misma autoridad que con su actuar se haya salido de los lineamientos constitucionales; se habla así de sistema constitucional por vía de acción y por vía de excepción, defensivo o difuso respectivamente.

Es interesante señalar que en los Estados Unidos de Norteamérica impera el sistema de control constitucional jurisdiccional -

por vía de excepción defensivo o difuso, como también se le llama, ya que en este país el juicio constitucional se revela en una serie de recursos que no llegan a configurar un juicio autónomo.

En México se ha adoptado como medio de control de la Constitución, el jurisdiccional por vía de acción, representado digna e inigualablemente por nuestro juicio de garantías o juicio de amparo, sin pasar por alto, desde luego, los debates apasionados que en el terreno doctrinario ha suscitado la fórmula contenida en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, debe quedar claro, sin embargo, que el amparo es un sistema de control constitucional jurisdiccional por vía de acción.

5.- B.- El Amparo, Juicio o Recurso.

Mucho se ha discutido en el terreno doctrinario y forense, - si nuestro medio de control constitucional integra un verdadero juicio o si, por el contrario, debe ser considerado como un mero recurso legal.

Se ha dicho que es un juicio autónomo del acto jurídico que le da origen, en virtud de que con relación a aquel, tiene una finalidad diversa, cual es la de resolver, si en el procedimiento - que le dió origen se han violado o no garantías constitucionales, alegándose además en favor de esta corriente, la diversa naturaleza de las partes en relación con el acto originario.

La corriente contraria sostiene que es un mero recurso y para sostener su dicho manifiestan que la interposición del amparo presupone la existencia de un procedimiento o acto jurídico anterior, el cual, mediante el amparo, será revisado en cuanto a su legalidad y ante autoridad superior, considerándose además que -- las partes que en el amparo intervienen, son las mismas que las - intervinientes en el juicio impugnado o recurrido.

La verdad es que nuestro medio tutelador de la constitucionalidad en México, tan puede llegar a configurar un juicio como un recurso, así lo han sostenido dos grandes del derecho mexicano y estudiosos de nuestra institución: Emilio Rabasa y don Ignacio Burgoa.⁽¹⁾ Más sin embargo, y tomando en cuenta la generalidad de los casos en los que el amparo encuentra su procedencia y en la calificación que el legislador ha tenido a bien darle, he de concluir manifestando que, nuestro medio de control constitucional es un verdadero juicio autónomo del acto jurídico que lo hace procedente.

6.- C.- Ampliación del Campo Protector del Amparo.

La idea de don Manuel Crescencio Rejón al crear el juicio de amparo, fue la de instituir un medio de control de la Constitución en general, no parcial, es decir, no limitarlo solamente a la simple protección de las garantías individuales contenidas en los primeros veintinueve artículos de nuestra Norma Suprema o a los contados asuntos de usurpación competencial entre las autoridades federales y estatales, como posteriormente y en forma errónea pretendieron hacerlo los diputados constituyentes de 1857, al establecer en forma limitativa la procedencia del amparo en los términos apuntados líneas arriba, lo cual viene a contribuir a la desnaturalización de nuestro inestimable juicio constitucional.

La fórmula propuesta y aceptada por aquellos insignes diputados constituyentes, fue plasmada en el texto del artículo 101 de la Constitución del 57 y recogida en iguales términos por el artículo 103 de la actual Constitución, precepto constitucional que me permito transcribir:

(1) Rabasa Emilio. El Artículo 14. Tercera Edición p. 97.
Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Sexta Edición. p. 197.

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los estados.- III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Así pues, de la simple lectura del artículo transcrito, podría deducirse que el juicio de amparo tiene una procedencia limitada o circunscrita, precisamente a las tres fracciones del mencionado dispositivo legal, lo cual sería cierto, de no haber sido por la preocupación constante de distinguidos jurisconsultos mexicanos, tendiente a ampliar el campo protector del amparo, habiéndose logrado tal propósito, principalmente a través de las sapientísimas interpretaciones hechas a los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, comprendidos dichos artículos, dentro del capítulo intitulado: "De las garantías individuales".

En efecto, en los referidos dispositivos constitucionales se prevee la existencia de cuatro importantes garantías a las que se debe la tutela amplísima que ejerce el amparo en el sistema jurídico mexicano, son estas las siguientes:

- a.- La garantía de la exacta aplicación de la ley en materia jurisdiccional penal.
- b.- La garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil.
- c.- La garantía de la autoridad competente y
- d.- La garantía de la causa legal del procedimiento.

En los siguientes subtítulos explicaré someramente el significado de estas garantías.

7.- a.- La Garantía de la Exacta Aplicación de Ley en Materia -
Jurisdiccional Penal.

Se ha dicho, y así lo ha venido sosteniendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ninguna autoridad deberá aplicar pena alguna que no esté prevista por una ley exactamente aplicable al caso concreto de que se trate, no siéndole, inclusive, permitido a la autoridad, aplicar la pena por simple analogía ni por mayoría de razón, se trata, en tal virtud, de reafirmar en beneficio de todo gobernado, el inveterado principio jurídico penal de "nulla poena sine lege", por lo que, ante el caso de aplicación de una pena por parte de la autoridad sin la existencia de una ley que expresamente la prevea, debe acudirse ipso facto a la autoridad federal competente en demanda de protección y amparo, ampliándose en esta forma la tutela de nuestra institución a la legislación penal secundaria. En la anterior exposición se implica la garantía a estudio, la cual se encuentra plasmada nítidamente en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional.

8.- b.- La Garantía de Legalidad en Materia Jurisdiccional Ci--
vil.

Similar situación a la comentada anteriormente se presenta en tratándose de la garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil, a la cual se refiere el artículo 14 constitucional en su párrafo cuarto, garantía que se hace extensiva por analogía a la materia administrativa, mercantil y del trabajo, empero, con relación a esta garantía, existe una importante salvedad, ya que de no existir una ley aplicable al caso de que se trate, le está permitido a la autoridad respectiva, acudir a los principios generales del derecho, haciéndose extensivo el campo protector del amparo, en virtud de la garantía de legalidad contenida en el párrafo cuarto del artículo en cuestión, a toda la legislación secundaria, en el sentido de que las autoridades respectivas deben ceñir su actuar a las leyes y sólo a falta de ellas pueden acudir a los -- principios generales del derecho.

9.- c.- La Garantía de la Autoridad Competente.

El artículo 16 de nuestra Ley Suprema preceptúa en su primera parte:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En dicha fórmula jurídica y en especial a través de los conceptos "autoridad competente" y "causa legal del procedimiento", - se encuentran nuevos elementos que dan mayor amplitud al manto pro tector del amparo.

La garantía de la autoridad competente significa que las autoridades únicamente pueden desempeñar las facultades que expresamente les atribuya la Ley Suprema, es decir, esta garantía se entiende referida únicamente a la materia constitucional, las autoridades no pueden válidamente salirse de la esfera competencial que les delimita la Constitución, de tal suerte que el amparo pro cede cuando las propias autoridades realizan actos de molestia -- saliendo de la esfera competencial integrada por el conjunto de facultades constitucionalmente conferidas.

10.- d.- Garantía de la Causa Legal del Procedimiento.

La causa legal del procedimiento, en la forma enunciativa -- que la presenta el artículo 16 de la Constitución, configura la -- llamada con justa causa "reina de las garantías": la garantía de legalidad, dicha garantía viene a ser la que mayor protección impone al gobernado y, consecuentemente, la que confiere al amparo un radio de acción más amplio, al grado de que es perfectamente -- válido aseverar que a través de la misma se protege íntegramente el régimen jurídico de la Nación.

La garantía de legalidad significa que la autoridad debe, no solamente actuar de conformidad con una ley aplicable al caso concreto de que se trate, sino que además, el acto específico del gobernado sobre el cual recaerá la acción de la autoridad, se encuentre comprendido dentro de los extremos previstos por aquélla, situación ampliamente aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de innumerables tesis jurisprudenciales, por lo que, en faltando la causa legal del procedimiento, el afectado puede demandar la protección de la Justicia de la Unión, con fundamento en el artículo 103 fracción I de nuestra Norma Suprema, alegando violación flagrante al artículo 16 de la misma.

11.- D.- El Concepto "Autoridad" en Materia de Amparo.

La procedencia del juicio de amparo surge como consecuencia de determinadas relaciones jurídicas, las cuales reconocen en sus extremos y como polos opuestos a la autoridad que se concretiza en el gobernante que ejerce el poder de mando o autoritario y el gobernado que está bajo la potestad de aquél, es decir, que la autoridad, en la forma a que se refiere el juicio de amparo, únicamente se entiende referida o relacionada con el gobernado, como sujetos de una misma relación, cuyo vínculo invariablemente se traduce en un actuar autoritario.

El concepto "autoridad", como lo expresa el licenciado Ignacio Burgoa en su prestigiada obra El juicio de amparo, tiene una connotación amplia y genérica, en virtud de las variadas acepciones o diferentes definiciones que del mismo se pueden dar. (1) Sin embargo, no es mi intención hacer una referen

(1) Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo. Sexta edición.
p. 200.

cia extensa de esta cuestión, dada la naturaleza de la presente obra; por lo que solamente me ocuparé del carácter conque a dicho concepto se refiere al artículo 103 de nuestra Constitución Mexicana cuando hace alusión a las "leyes o actos de la autoridad" que hipotéticamente se señalan para la procedencia del juicio de amparo, cuyo conocimiento se reserva exclusivamente a los Tribunales de la Federación.

En tal sentido, considero que la autoridad viene a ser un don de mando, una situación especial motivada por la práctica social, que coloca al hombre investido de ella, en un plano superior en relación con los demás entes sociales, es, por lo tanto, una facultad de imperio o de mando que lleva inherentes y como atributos esenciales el de la unilateralidad, imperatividad y el de la coercitividad, facultad que se otorga por los individuos y para los individuos con el objeto de colocar a éstos en un plano de superioridad que les permita regular las relaciones humanas.

En lo expuesto anteriormente se encuentra la razón por la que a las relaciones existentes entre las personas dotadas de autoridad y los simples ciudadanos, se les ha dado por llamar relaciones de supra a subordinación,⁽¹⁾ lo cual denota la implicación de planos diversos entre quien ordena autoritariamente, plano superior en el que se encuentra el gobernante, y quien recibe la orden, plano inferior constituido por el inmenso conglomerado de ciudadanos o gobernados de una nación.

12.- E.- Implicación del Concepto "Gobernado" para los Fines del Amparo.

El concepto "gobernado", como lo he dicho en el inciso inme-

(1) "Son las que se entablan entre los órganos del Estado, por una parte y en ejercicio del poder público traducido en diversos actos de autoridad, y por la otra los sujetos en cuya esfera jurídica operan tales actos.

Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Séptima Edición, p. 162

diato anterior, está íntimamente relacionado con el de "autoridad" que se concretiza u objetiviza en el gobernante y, aprovechando -- las nociones apuntadas a propósito de aquél, pudiera decirse sin -- temor a la imprecisión, que gobernado es toda persona física o moral susceptible de ser afectada en su esfera jurídica por un acto unilateral, imperativo y coercitivo emitido por un gobernante.

Tres cuestiones de singular importancia se desprenden o se im plican en la definición anterior:

Primera.- Que el concepto "gobernado" abarca no solamente a las personas individualmente consideradas, sino que dentro del mis mo quedan comprendidas las personas morales en general (sindica--- tos, comunidades agrarias, organismos oficiales, etc.).

Segunda.- Que, consecuentemente, en igualdad de circunstan--- cias todos los gobernados (personas físicas o morales) son titula--- res de las llamadas "garantías individuales".

Tercera.-. Que en virtud de que no solamente los individuos -- son "gobernados", el calificativo que se asignó a las garantías -- constitucionales, ya no corresponde a la realidad jurídica que en la actualidad vivimos; razón por la cual, como lo ha afirmado y -- con acierto el Dr. Ignacio Burgoa, las garantías individuales de--- ben ser llamadas con más propiedad "garantías del gobernado". (1)

13.- La Definición del Amparo.

A manera de síntesis de lo hasta aquí esbozado, es factible en sayar una definición de lo que jurídicamente es nuestra maravillo--- sa institución, y, en tal virtud, se puede decir que el juicio de

(1) Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. pp. 169-170.

amparo es un medio de defensa que se otorga a los gobernados para combatir jurisdiccionalmente y por vía de acción, los actos de autoridad realizados en contra o al margen de la Constitución y que, en forma extraordinaria o indirecta, se traducen en violaciones a la legislación secundaria.

14.- Principios Rectores Fundamentales del Juicio de Amparo.

El juicio de amparo a través del tiempo, ha sido adecuado a una serie de principios que la exigencia y necesidad humanas han creído indispensables para la perseverancia de tan carísima institución, dichos principios, a más de señalar los cauces y lineamientos por los que el amparo debe seguir, sirven, efectivamente, para solidificar el juicio de garantías, son, metafóricamente hablando, los pilares de hierro de nuestra excelsa institución, con ellos se brinda mayor seguridad a los derechos de la sociedad y a las garantías de los gobernados. Es precisamente en el artículo 107 de la Constitución General de la República en donde se encuentran plasmados tales principios, siendo éstos los siguientes:

- A.- Principio de iniciativa o instancia de parte agraviada,
- B.- Principio de la existencia del agravio personal y directo,
- C.- Principio de la prosecución judicial del amparo,
- D.- Principio de la relatividad de las sentencias de amparo,
- E.- Principio de definitividad del juicio de amparo,
- F.- Principio de Estricto Derecho

15.- A.- Principio de la Iniciativa o Instancia de Parte Agraviada.

Este principio se encuentra comprendido dentro de la primera fracción del artículo 107 de la Constitución que a la letra dice:

"El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada".

El principio anteriormente mencionado se encontraba ya involucrado en el sistema de la Constitución Yucateca de don Manuel - Crescencio Rejón y significa que la acción de amparo nunca procede oficiosamente, es decir, que no le es dable a ningún órgano estatal autoritario en calidad de tal, realizar la petición de amparo, sino que el ejercicio de la acción respectiva debe estar condicionada a la iniciativa de un gobernado en virtud de la merma o menoscabo que en su esfera jurídica se le haya ocasionado merced a un acto de autoridad.

16.- B.- Principio de la Existencia del Agravio Personal y Directo.

Este principio se encuentra en íntima relación con el anteriormente mencionado al establecer que el amparo únicamente podrá ser promovido a instancia de parte agraviada, situación que crea el problema de elucidar primeramente la significación e implicación del concepto "agravio".

En materia de amparo la concepción que del agravio se tiene es substancialmente diferente a la que se tiene en materia civil y en especial la que se deduce de la lectura del artículo 2109 - del Código Civil ("Privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación"). - En tratándose del amparo, por agravio debe entenderse toda afectación, lesión, daño o perjuicio que resienta un gobernado por un acto de autoridad, cuando dicho acto se encuadre dentro de las hipótesis señaladas por el artículo 103 de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, no basta la existencia lisa y llana del agravio para hacer posible la procedencia del juicio de garantías, sino -

que es necesario además, que dicho agravio sea personal, es decir, que repercuta en la esfera jurídica de una persona cierta y determinada sea física o moral, a más de que debe revestir la característica de ser directo, es decir, de realización presente, pasada o inminentemente futura.

17.- C.- Principio de la Prosecución Judicial del Amparo.

Este principio significa, en pocas palabras, que en la tramitación del juicio de amparo se suscita un verdadero debate o controversia entre quien promueve el amparo y la autoridad responsable, como partes principales en el juicio en defensa de sus pretensiones, substanciándose un verdadero proceso judicial.

Así, y solamente así, puede traducirse la expresión contenida en la primera parte del artículo 107 constitucional al preceptuar: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que de termine la ley, ..."

18.- D.- Principio de la Relatividad de las Sentencias de Amparo.

Es en la fracción II del artículo 107 de nuestra Ley Suprema en donde se encuentra involucrado este principio al preceptuar: - "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare".

La anterior disposición se encuentra corroborada por el artículo 76 de la Ley de Amparo en vigor en iguales términos y su formulación es debida al insigne jurisconsulto don Mariano Otero, y consiste en que la ley o acto declarado inconstitucional por la -

justicia de la Unión y mediante una sentencia de amparo, no se anula o invalida de manera general, sino que tal situación se contrae al caso concreto sometido a consideración del juzgador de amparo sin que éste pueda o deba ocuparse de declaraciones generales.

Es pertinente señalar, que el principio de la relatividad de las sentencias de amparo sólo tiene aplicación en la parte de las mismas conocida como puntos resolutivos o decisorios, ya que éste principio no impide que en los considerandos el juzgador, al fundamentar su resolución, haga apreciaciones generales acerca de la ley o acto reclamados.

19.- E.- Principio de Definitividad del Juicio de Amparo.

Mediante este principio se impone al agraviado o quejoso, la obligación de interponer todos los recursos legales procedentes - contra el acto que estima ilegal, antes de ejercitar la correspondiente acción de amparo. La violación al mismo, se sanciona con el sobreseimiento del juicio de garantías del cual me ocuparé más adelante.

El principio en cuestión no es absoluto, es decir, adolece de una serie de importantes salvedades o excepciones tanto legales como jurisprudenciales mismas a las que no me referiré en su totalidad dado el carácter limitativo de la presente obra, considerando de capital importancia para la misma el abordar exclusivamente las salvedades que se presentan en el campo del Derecho Administrativo, aplicables, por extensión, al Derecho Fiscal.

20.- a.- Excepciones al Principio de Definitividad en Materia Administrativa y Fiscal.

Estas excepciones o salvedades se contienen en las siguientes

tes hipótesis:

a'.- Puede ser impugnado cualquier acto de autoridad administrativa directamente en vía de amparo, no obstante que contra aquel acto se haya interpuesto un medio de defensa no consignado legalmente o no se interponga éste, situación que ha aceptado la Suprema Corte a través de la jurisprudencia por ella emitida.

b'.- Cuando el acto de autoridad administrativa sea impugnado por dos o más recursos cuya interposición y selección dependan del gobernado, no es necesario agotarlos todos para que posteriormente proceda la acción constitucional. Excepción introducida también por el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c'.- Cuando en el escrito en que se plasme el acto reclamado se omitan los fundamentos legales o reglamentarios en que se base la autoridad, el agraviado no está obligado en manera alguna a interponer con anticipación al amparo ningún recurso o medio de defensa aún cuando se encuentren previstos legalmente. Esta situación encuentra justificación plena en virtud de que el agraviado no estaría en condiciones de saber qué ordenamiento legal norma el acto que lo lesiona, ni qué recursos tiene a su alcance para combatirlo.

d'.- Otra importante salvedad en materia administrativa al principio de definitividad se encuentra precisamente en el artículo 107 constitucional, fracción IV, y consiste en que el quejoso no está obligado a agotar ningún recurso o medio de defensa contra el acto administrativo que lo lesiona, si, con relación a su interposición, la ley en la que encuentra su fundamento exige mayores requisitos que los estipulados en la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, por mayoría de razón, si el menciona-

do recurso o medio de defensa no suspende o prevee la suspensión del acto reclamado.

e'.- Una excepción que se extiende a toda la rama procedimental, tanto a la judicial como a la administrativa, es la que se refiere a la situación especial que guardan los terceros perjudicados en un juicio o proceso, ya que éstos no están obligados a agotar los medios de defensa o recursos ordinarios antes de acudir a la Justicia Federal en demanda de amparo. Esta excepción se encuentra prevista en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en íntima relación con la fracción VII del artículo 107 de Nuestra Constitución Política y reforzada por la jurisprudencia de la Suprema Corte en el sentido de que, inclusive, dichos terceros no tienen la obligación de interponer el juicio de tercería con antelación al de garantías.

f'.- Cabe hacer mención a manera de corolario a las excepciones antes apuntadas, que en relación con el juicio de amparo promovido contra leyes, sea que éstas se impugnen como autoaplicativas o por medio de un acto concreto y específico de aplicación, no rige el principio de definitividad.

21.- F.- Principio de Estricto Derecho.

Los principios que con anterioridad se han abordado, rigen la procedencia del amparo, sin embargo, el que ahora me ocupa, nada tiene que ver con la procedencia del juicio de garantías, sino que a través de éste se impone al Órgano de control constitucional, una norma de conducta por virtud de la cual se le obliga a dictar los fallos relativos a las cuestiones de constitucionalidad planteadas, analizando exclusivamente los conceptos de violación alegados por la parte agraviada en la demanda respectiva, -- sin formular consideraciones oficiosas, es decir, al juzgador le está impedido suplir la deficiencia de la queja.

Este principio se deduce interpretando a contrario sensu los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107 de nuestra Ley Fundamental.

En materia penal, laboral y agraria se marcan importantes -- salvedades a este principio, las cuales no serán abordadas en esta obra en virtud de su naturaleza, bastándome sólo mencionar que en tratándose de la materia administrativa, o fiscal solamente en el caso dado de que los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte podrá el juzgador de amparo no observar el principio de estricto derecho y, en consecuencia, suplir la deficiencia de la queja o la demanda deficiente, fuera de este caso, rige con toda su intensidad el mencionado principio.

22.- Las Partes en el Juicio de Amparo.

Dentro de la serie de actos concatenados que entraña un procedimiento legal, un juicio por ejemplo, ciertos intereses surgen al terreno de las discusiones representados por determinadas personas que dentro del procedimiento adquieren el carácter de partes, mismas que harán gala de toda su destreza legal para influir en el ánimo del Juez, mediante sus propios argumentos, a fin de hacer prevalecer en la resolución o sentencia que el juzgador emita, el interés por ellas representado.

Así pues, como lo expresa el procesalista italiano Chioven-- da, "la relación jurídico-procesal reconoce como elementos fundamentales de la misma, al órgano jurisdiccional o juzgador y a las partes, es decir, actor y demandado", las cuales pueden variar en cuanto a denominación y número se refiere, según la especial naturaleza del juicio en que se manifiesten.

Así, en el juicio de amparo, según lo estipula el artículo 50. de la Ley de la materia, tienen el carácter de partes:

- A.- El quejoso,
- B.- La autoridad responsable,
- C.- El tercero perjudicado,
- D.- El Ministerio Público.

23.- A.- El Quejoso.

Llámesese quejoso a todo gobernado que en demanda de amparo acude a los tribunales federales por considerarse víctima de un acto arbitrario emanado de una autoridad, el cual le ocasiona un agravio, perjuicio o lesión en su esfera jurídica, dando, desde -- luego, al concepto de gobernado, el alcance precisado con anterioridad. (1)

24.- B.- La Autoridad Responsable.

Al efecto el artículo 11 de la Ley de Amparo preceptúa: "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de -- ejecutar la ley o acto reclamado".

Precisando el concepto de autoridad dado con antelación, (2) diré que, es aquel órgano estatal de hecho o de derecho, revestido con el poder público de decidir o ejecutar y cuyo ejercicio -- crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de -- hecho o de derecho, con trascendencia a los gobernados de una manera determinada e imperativa.

En pocas palabras, será autoridad responsable, toda aquella a la que se le impute una contravención.

(1) Ver apartado 11.- D de esta tesis.

(2) Ver apartado 12.- E de esta tesis.

25.- C.- El Tercero Perjudicado en Materia Administrativa y Fiscal.

Según el criterio seguido por la Suprema Corte en relación con este concepto y a propósito de la interpretación del artículo 50. de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, se considera tercero perjudicado no solamente a la contraparte del agraviado, sino a todas las personas que tengan derechos opuestos a los del quejoso, e interés, por lo mismo en que subsista el acto reclamado.

En materia administrativa y fiscal tienen el carácter de terceros perjudicados únicamente la persona o personas que hayan gestionado ante la responsable y a su favor, el acto contra el que se pide el amparo y protección de la justicia federal, siempre y cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de las judiciales o del trabajo.

Es criticable circunscribir en materia administrativa y fiscal la noción de tercero perjudicado a lo puramente enunciado por el dispositivo legal respectivo, en el sentido de reputar como tales únicamente a quienes hayan gestionado a su favor el acto contra el que se pide amparo, sino que debe extenderse a esta materia el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a propósito de la interpretación hecha a la fracción III del artículo 50. de nuestra Ley de Amparo en el sentido de considerar tercero perjudicado a todos aquellos que tengan un derecho opuesto a los del quejoso e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, en virtud de que solamente así se justifica el hecho de que siempre e invariablemente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga el carácter de tercero perjudicado en los amparos promovidos contra sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, y no solamente eso, sino que tal carácter prevalece en tratándose de amparos promovidos contra cualquier autoridad perteneciente al fisco federal. Es necesario

aclarar que únicamente puede dársele la calidad de tercero perjudicado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin asignárselo a ninguna otra de sus dependencias.

26.- D.- El Ministerio Público.

La intervención del Ministerio Público Federal como parte en el juicio de amparo, se reduce a velar por la observancia del orden constitucional, es decir, vigilar y propugnar por el debido cumplimiento de las normas constitucionales, no viene a ser, como la autoridad responsable o el tercero perjudicado, la contraparte del quejoso en el juicio de garantías, sino una parte equilibradora de las pretensiones de las otras partes, esto, desde luego, expresado desde un punto de vista constitucional y legal, ya que en la realidad práctica su intervención se reduce a un simple formalismo.

27.- La Improcedencia en el Juicio de Amparo.

La improcedencia es una situación procedimental especial, en virtud de la cual, el juzgador, una vez constatada la existencia de una causa que la origine, se ve impedido para resolver el fondo de la cuestión sometida a su consideración, concluyendo su actuación en el juicio respectivo, con el sobreseimiento del mismo.

La improcedencia a la vez que detiene el juicio, impide que la acción intentada realice su primordial objetivo, concretamente en el juicio de amparo, impide que el juzgador u órgano jurisdiccional decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto puesto a su consideración, aún cuando la pretensión del gobernado agraviado sea debidamente fundada, originándose, por lo mismo, no la negación del amparo y protección de la Justicia Federal, sino el sobreseimiento del juicio cuando la causa de improcedencia requiera de un análisis detallado y, el rechazamiento de -

plano, cuando la mencionada causa es fácilmente perceptible o manifiesta, no dando lugar, inclusive, ni a que se inicie el juicio respectivo.

Atendiendo a la fuente de donde deriva la improcedencia en materia de amparo, se reconocen tres tipos o especies de ésta:

- A.- Constitucional,
- B.- Jurisprudencial y
- C.- Legal.

28.- A.- Improcedencia Constitucional.

Esta clase de improcedencia, lógicamente, es aquélla que se prevee en nuestra Carta Magna y se establece, independientemente de la actitud adoptada por el gobernado frente al acto de autoridad que lo lesiona. Es importante dejar aquí claro, que únicamente la Ley Suprema puede señalar de manera absoluta y necesaria -- los casos en que la acción o juicio de amparo es improcedente; -- dichos casos son los que enseguida se mencionan:

a.- El amparo es improcedente, por mandato constitucional, contra aquellas resoluciones que nieguen o revoquen la autorización que para impartir educación otorga el Estado en favor de los particulares, magna fórmula recogida por el artículo 30. de nuestra Constitución a través de su fracción II.

b.- Un caso más de improcedencia constitucional se establece en el artículo 27 constitucional, fracción XIV, en tratándose de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas en favor de pueblos, siempre y cuando no sufra afección alguna la pequeña propiedad agrícola o ganadera.

c.- Contra las resoluciones de la Cámara de Diputados o del

Senado en calificación de las elecciones de sus miembros, el artículo 60 de la Constitución Política Mexicana, establece que el --juicio de amparo es improcedente.

d.- Igualmente es improcedente el amparo, contra resoluciones de la Cámara de Diputados en el sentido de que ha lugar a proceder contra un alto funcionario de la Federación, así como las -- que dicte el Senado de la República erigido en Gran Jurado, res--pecto de dichos casos, situaciones previstas por los artículos --109 y 111, párrafo 3o., de nuestra Constitución Política.

29.- B.- Improcedencia Jurisprudencial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en atención a circunstancias varias, ha considerado necesario establecer, a través de su Jurisprudencia, ciertos casos de improcedencia, dentro de -- los cuales algunos de los más importantes son los siguientes:

a.- Jurisprudencialmente, el amparo es improcedente cuando versa sobre actos probables o inciertos de realización futura, no sosteniéndose dicho criterio, cuando se tiene la certidumbre de -- que los actos aún no ejecutados, llegarán a ejecutarse por así de mostrarlo los actos previos (Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 45.- Tesis 20 de la Compilación 1917-1965, Materia General.- Tomo -- XXXVI, pág. 1928, Quinta Epoca del S. J. de la F.).

b.- El amparo es improcedente contra actos del Ministerio -- P^ublico cuando realiza o deja de realizar funciones persecutorias de los delitos, es decir, que el querellante de un delito no puede combatir mediante el juicio de amparo, la determinación del Mi--nisterio P^ublico en el sentido de no continuar o no iniciar la investigación correspondiente (Apéndice al Tomo XCVII, Tesis 49, corroborada por la Tesis Jurisprudencial 689 del Apéndice al Tomo -- XCVIII).

c.- Una causa de improcedencia jurisprudencial de capital - importancia para la presente obra, es la que se establece en perjuicio del fisco en general, en el sentido de que éste no puede acudir ante los Tribunales Federales en demanda de amparo cuando hace uso de su facultad soberana de cobrar impuestos, multas u otros pagos de carácter fiscal, ya que el acto que en todo caso -- pretendiera defender, en nada diferiría del genuino acto de autoridad (Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 503. Tesis 115 de la Compi lación 1917-1965, Segunda Sala).

d.- Igualmente importante, dada la naturaleza de la presente obra, es la tesis jurisprudencial que establece la improcedencia del juicio de amparo en perjuicio de la Secretaría de Hacienda, contra resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal de la Federa ción, es decir que la mencionada Secretaría no puede pedir amparo contra las resoluciones que dicte este alto Tribunal Fiscal (Apén dice al Tomo CXIII, Tesis 987, idem Tesis 237).

30.- C.- Improcedencia Legal.

Esta clase de improcedencia, en la mayoría de los casos, se encuentra en íntima relación con la actitud que adopte el goberna do frente al acto de autoridad que lo lesiona y viene a ser aqué- lla que se encuentra prevista en la Ley, precisamente, en el artí culo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través - de diecisiete de las dieciocho fracciones que en él se enumeran.

Es importante aclarar que el enunciado casuístico que hace - el artículo antes mencionado a través de sus múltiples fracciones y respecto de los casos de improcedencia que se contienen en el - mismo, debe entenderse expuesto de manera limitada y no en senti- do enunciativo o puramente ejemplificativo, es decir, que no debe estimarse que existan más casos de improcedencia de la calificada

como legal, que aquéllos previstos en el artículo 73 de la Ley de Amparo, no obstante que la fracción XVIII de dicho precepto legal, aparente "lapsus" legislativo, dé a entender todo lo contrario.

La finalidad de esta tesis profesional, especialmente por lo que se refiere al tema abordado, es la de brindar una exposición breve, pero clara, acerca de la esencia, significación y alcances del Juicio Constitucional Mexicano. Este trabajo no encuentra dirección ni inspiración alguna, en el afán común de aumentar al máximo el volumen de una tesis, con cuestiones superfluas o con datos innecesarios; razón por la cual no trataré detalladamente todos y cada uno de los casos de improcedencia legal, sino que solamente mencionaré las causas que supuestamente tomó en cuenta el legislador para establecerlos, dichas causas son las que enseguida se mencionan:

- a.- Por la naturaleza de la autoridad (Improcedencia contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).- Fracción I.
- b.- Por tratarse de resoluciones dictadas en un juicio de amparo o, en ejecución de las mismas.- Fracción II.
- c.- Por causa de litispendencia o cosa juzgada.- Fracciones III y IV.
- d.- Por ausencia del agravio personal y directo.- Fracciones V y VI.
- e.- Por tratarse de resoluciones de carácter político.- Fracciones VII y VIII.
- f.- Por haberse consumado irreparablemente el acto o actos reclamados.- Fracciones IX y X.
- g.- Por haberse consentido expresa o tácitamente los actos reclamados.- Fracciones XI y XII.
- h.- Por violaciones al Principio de Definitividad.- Fracciones XIII (materia judicial en general), XIV (recurso

ordinario pendiente) y XV (materia administrativa).

- i.- Por haber cesado los efectos del acto o actos reclamados o por no existir o haber dejado de existir el objeto materia del amparo.- Fracciones XVI y XVII.

Es preciso añadir en relación con la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a que me he venido refiriendo, que la fórmula que se contiene en la misma, en el sentido de reputar como casos de improcedencia además, a todos aquéllos que resulten de alguna disposición de la Ley, debe interpretarse en el sentido de que por "Ley", debe entenderse o comprender en tal concepción a la Constitución, así como a la Ley de Amparo exclusivamente; -- aún cuando, dentro de un rigorismo jurídico, cualquier otro caso de improcedencia, diferente a los ya mencionados, y que se aplique alegando como fundamento la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, es por sí mismo, inconstitucional.

31.- El Sobreseimiento.

El sobreseimiento en el juicio de amparo, se encuentra en íntima relación con la improcedencia del mismo, dado que todo caso de improcedencia da lugar a una resolución judicial de sobreseimiento, aún cuando, sin embargo, debe agregarse que no todo sobreseimiento es consecuencia necesaria de una causa de improcedencia.

En materia de amparo, según la definición de don Ignacio Burgoa, el sobreseimiento viene a ser un acto procesal proveniente de la potestad judicial o jurisdiccional que concluye una instancia en el amparo, sin decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, materia del juicio, sino atendiendo a circunstancias o hechos diferentes o ajenos a ella.⁽¹⁾

(1) Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo. p. 487.

El artículo 74 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, prevee los siguientes casos de sobreseimiento:

- A.- Por desistimiento expreso o necesario.
- B.- Por muerte del agraviado o quejoso.
- C.- Por causa existente o superveniente de improcedencia.
- D.- Por la no comprobación o inexistencia de los actos reclamados.
- E.- Por inactividad procesal.

32.- A.- Sobreseimiento por Desistimiento Expreso o Necesario.

El desistimiento como potestad jurídica que tiene el agraviado dentro del juicio de garantías, se presenta como una consecuencia lógica de uno de los principios rectores del juicio constitucional mexicano, precisamente aquél que se expresa en el sentido de hacer procedente el amparo, únicamente a instancia o a petición de parte agraviada. Tal aseveración viene a contenerse en el dogma jurídico correspondiente a la siguiente enunciación: "quien tiene lo más, tiene lo menos", situación que traducida al campo del amparo se expresaría en la forma siguiente: quien tiene el derecho de ejercitar la acción de amparo, igualmente lo tiene para desistirse de la misma.

El artículo 74 de la Ley de Amparo, fracción I, hace alusión a dos clases de desistimiento, el expreso, es decir, aquél que manifiestamente hace el quejoso o su representante legal y el necesario que viene a ser un equivalente del desistimiento legal de la acción de amparo, como lo es, por ejemplo, el caso previsto por el artículo 168 de la propia Ley.

33.- B.- Sobreseimiento por Muerte del Agraviado o Quejoso.

Cuando la persona interesada en que un acto de autoridad sea

declarado inconstitucional muere, es lógico suponer que dicho interés muere con ella, operándose de tal suerte, una causa superveniente de sobreseimiento de la acción de amparo; sin embargo, no operará el sobreseimiento cuando los actos reclamados lesionen derechos o intereses jurídicos de carácter patrimonial o económico, en cuyo caso será la sucesión del quejoso la que continuará con el respectivo juicio, situación prevista por el artículo 15 de la Ley de Amparo.

34.- C.- Sobreseimiento por Causas Existentes o Supervenientes de Improcedencia.

La fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo, al referirse al sobreseimiento por alguna de las causas de improcedencia, hace una división de dichas causas, según que éstas existan ya, desde el momento mismo en que se ejercita la acción de amparo o bien, que se presenten durante la secuela del juicio respectivo.

Ahora bien, como ha quedado asentado con anterioridad, toda causa de improcedencia da lugar a una resolución de sobreseimiento, por lo que, tomando en consideración la división hecha por el legislador, quedan encuadradas dentro de las causas existentes o preexistentes de improcedencia, todas aquéllas de carácter constitucional y jurisprudencial, así como la mayoría de las causas legales, con exclusión de aquéllas contenidas en las fracciones XI, XVI y XVII del artículo 73 de la Ley de Amparo, consideradas estas tres como causas supervenientes de improcedencia.

35.- D.- Sobreseimiento por la no Comprobación o Inexistencia de los Actos Reclamados.

En la vida diaria es muy frecuente que nuestras autoridades,

por mera pereza, ignorancia algunas veces o, simplemente por el malévolo afán de perjudicar a los individuos, arbitrariamente y en abierto reto al Régimen Constitucional Mexicano, tratan de ejecutar desplegando una conducta dictatorial y despótica en perjuicio de los gobernados, verdaderos actos autoritarios sin el previo y consabido mandamiento escrito, lesionando con su actitud -- considerablemente, los pilares que sostienen el Estado de Derecho. En estos casos y suponiendo el ejercicio de la acción de amparo, siempre e invariablemente las autoridades responsables al -- rendir sus informes previos y justificados, niegan la existencia de los actos reclamados, circunstancia ante la cual corresponde -- al quejoso la obligación de demostrar la existencia de los mismos so peligro de que, de no ser así, el Organo de la Jurisdicción ante quien se planteó la demanda de garantías, termine la instancia con una resolución de sobreseimiento.

Igual situación se presenta, aunque con menor frecuencia, -- cuando los actos reclamados ciertamente no existen. Hipótesis -- ambas derivadas del contenido literal de la fracción IV del artículo 74 de la Ley de la materia.

36.- E.- Sobreseimiento por Inactividad Procesal.

Objeto de interesantes debates en el panorama histórico legislativo fue la figura de la inactividad procesal como causa generadora del sobreseimiento. En efecto, dicha causal era identificada por nuestros pasados legisladores con la llamada caducidad de la instancia con lo cual en mucho injustamente se perjudicaba al agraviado o quejoso, quien ante tal situación y previa interposición del recurso de revisión por el tercero perjudicado o la autoridad responsable, estaba obligado a activar al Organo de la -- Justicia para que resolviera un recurso que él no había interpuesto, en virtud de que si no lo hacía operaba el sobreseimiento del juicio de garantías en su totalidad, dejando sin efecto, mediante

un simple auto, una sentencia que había resuelto sobre la inconstitucionalidad de un acto.

Esta injusta situación no fue remediada sino hasta el año de 1969, año en el que se regularon diferentemente ambos fenómenos - procesales para quedar como sigue:

La inactividad procesal origina el sobreseimiento únicamente en amparos que versen sobre materias civil o administrativa y ésta puede operar tanto en amparos uni-instanciales como en los bi-instanciales siendo además necesario para su procedencia el transcurso de un lapso de tiempo no menor de 300 días naturales durante los cuales no se haya realizado acto alguno procesal que determine la continuación del juicio. Al decretarse, quedan subsistentes los actos reclamados.

La caducidad de la instancia únicamente se presenta durante la tramitación del recurso de revisión y tiene por efecto dejar - firme la sentencia recurrida, el término de la inactividad para - que dicha figura procesal opere es también de 300 días naturales.

37.- ¿Puede Decretarse el Sobreseimiento antes de la Audiencia Constitucional?

Primeramente mencionaré que la Audiencia Constitucional es - un acto procesal en el juicio de amparo, en el cual se ofrecen, - admiten y desahogan las pruebas ofrecidas; se formulan alegatos y se dicta el fallo correspondiente.

Ahora bien, el problema en cuestión se resuelve de la si---- guiente manera:

a.- Cuando la causa determinante del sobreseimiento no es - una cuestión debatida, es decir, que no revista una controversia de carácter jurídico, el sobreseimiento puede ser decretado antes

sitivos y no consumados, que tiene por objeto conservar la materia del amparo, sin invalidar el acto o actos reclamados ni restituir al quejoso en el uso y goce de las garantías cuya violación alega.

39.- La Suspensión en Amparos Indirectos o Bi-Instanciales.

En los juicios de amparo indirecto o bi-instancial, es decir, aquéllos en los que actúa como órgano tutelador en primera instancia un Juez de Distrito, se pueden anotar dos clases de suspensión a saber:

A.- Suspensión oficiosa o de oficio

B.- Suspensión a petición de parte

40.- A.- La Suspensión Oficiosa.

La suspensión oficiosa viene a ser aquélla que obligatoriamente concede el Juez de Distrito en el mismo auto de admisión de la demanda, cuando en la misma se reclame la inconstitucionalidad de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 -- constitucional o bien, cuando se trate de algún acto que de llegar a consumarse haría físicamente imposible restaurar al quejoso en el uso y disfrute de las garantías constitucionales reclamadas. Fórmula contenida en el artículo 123 de la Ley de Amparo en sus dos fracciones.

La situación anterior se hace extensiva a los casos de amparo que versen sobre la materia agraria, cuando el acto reclamado tenga o pueda tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del quejoso o la sustracción de los mismos del régimen ejidal.

41.- B.- La Suspensión a Petición de Parte.

Esta clase de suspensión viene a constituir una situación accidental que plantea el quejoso dentro del juicio de amparo, ya sea en su demanda inicial o durante la tramitación del juicio, la cual se desarrolla a través de una serie de principios autónomos que terminan con una sentencia interlocutoria previa a la resolución de la cuestión principal y que por lo mismo, viene a constituir un verdadero pequeño proceso.

Para que proceda esta clase de suspensión, ha de tratarse de actos ciertos y que éstos permitan su detención, debiéndose llenar además, los requisitos marcados por el artículo 124 de la Ley, requisitos llamados de procedencia, los cuales a continuación se exponen:

- a.- Que sea el propio agraviado quien solicite la suspensión del acto,
- b.- Que no se causen perjuicios al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y
- c.- Que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, sean de difícil reparación.

Una vez satisfechos los requisitos que marca el artículo 124 mencionado, se requieren otros que determinan no ya la procedencia de la suspensión, sino su efectividad. Dichos requisitos se traducen en una serie de medidas causionales exigibles con el objeto de garantizar los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionársele a los terceros perjudicados en el supuesto de que el juicio respectivo arroje un resultado negativo a los intereses del quejoso, es decir, que se le niegue la protección y amparo de la Justicia de la Unión. La causión o garantía en cuestión podrá consistir en cualquiera de los medios legales de aseguramiento como son: la hipoteca, la prenda, la fianza e inclusive, el depósi

to de dinero en efectivo. La caución en todo caso, deberá otorgarse dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la interlocutoria suspensiva.

Es importante manifestar que los requisitos de efectividad de la suspensión, únicamente deben exigirse cuando exista uno o varios terceros perjudicados, ya que en la práctica jurídica los Juzgadores de Amparo acostumbran fijar una fianza para que pueda surtir sus efectos la suspensión, no obstante la inexistencia de tercero perjudicado, contrariando con tal actitud la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenida en el Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 1067; Tesis 220 de la Compilación 1917-1965 Materia General; tesis en las que claramente se asienta que la suspensión debe concederse sin fianza cuando además de llenarse los requisitos de ley, no existe tercero perjudicado.

42.- Substanciación de la Suspensión a Petición de Parte.

Es necesario manifestar ante todo, que la suspensión a petición de parte se substancia de manera incidental, en virtud del carácter accesorio o accidental que reviste en relación con el juicio de garantías, incidente que habrá de llevarse por cuerda separada y por duplicado.

La oportunidad que tiene el quejoso para solicitar la suspensión del acto reclamado, se inicia desde el momento mismo de presentar la demanda y concluye cuando se dicta sentencia ejecutoria en el juicio respectivo, según disposición contenida en el artículo 141 de la Ley de Amparo.

Una vez solicitada por el quejoso la suspensión, el Juez de Distrito dicta el auto inicial mediante el cual tiene por presentado al quejoso solicitando tal medida, concediéndola provisionalmente si se reúnen los requisitos legales y de efectividad, solicitando de las responsables sus informes previos, los cuales debe

ran referirse exclusivamente a la existencia o no de los actos reclamados y sus estimaciones para que sea negada la suspensión en definitiva, y en el mismo auto fijará el día y hora para que se lleve a cabo la audiencia suspensiva respectiva.

Supuestamente las autoridades responsables deben rendir sus informes previos en el término de veinticuatro horas a partir de la notificación de la demanda, situación que generalmente no se observa. Sin embargo, con o sin los informes previos, la audiencia incidental fijada por el Juez deberá de llevarse a cabo y en la misma, las partes han de ofrecer sus pruebas para demostrar la veracidad de sus asertos y formularán alegatos. El Juez por su parte habrá de resolver en la propia audiencia concediendo o negando la suspensión según proceda, resolución que viene a plasmarse en una verdadera sentencia interlocutoria.

Es preciso señalar que el artículo 131 de la Ley de Amparo consigna en forma limitada los medios de prueba de que pueden valerse las partes para demostrar en la audiencia incidental lo relativo a los actos que se reclaman, ya que exclusivamente pueden ofrecerse la documental y la de inspección ocular, salvo el caso, excepción legal, de que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, en cuyos casos podrá ser ofrecida la prueba testimonial. El legislador al prever esta salvedad, cayó en un lamentable error, en virtud de que los supuestos mencionados significan para el Juez de Distrito la obligación de decretar de oficio la suspensión de los actos que ante él se reclaman, es decir, se debe decretar la suspensión de plano, sin substanciación alguna y por lo tanto, sin que se abra período probatorio alguno.

43.- La Suspensión en Amparos Directos o Uni-instanciales.

Tócame ahora hablar de las variantes que reviste la suspen--

sión cuando ésta es solicitada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, dicho en otros términos, cuando se solicita la protección de la Justicia Federal a través del amparo uni-instancial o directo.

Adelantando algunas nociones sobre esta clase de amparo, diré que éste solamente procede contra sentencias definitivas o laudos definitivos; por lo tanto, revistiendo éstos la calidad de actos consumados, la suspensión ha de operar exclusivamente contra la ejecución de los mismos.

Con relación a la suspensión solicitada en amparos uni-instanciales, tienen exclusiva competencia para conocer de la misma, las propias autoridades responsables sin que tengan facultad para conocer de ella la Corte o los Colegiados de Circuito, según disposición contenida en el artículo 170 de la Ley, el cual nos remite a su vez a las Fracciones X y XI del artículo 107 de nuestra Carta Magna.

Ante las autoridades responsables la suspensión también adopta la forma procesal de un incidente, con la variante de que ante ellas no se entabla controversia alguna, ni se termina con sentencia interlocutoria como en los amparos de doble instancia; sino que en estos casos se otorgará o se negará de plano con la simple petición del quejoso y sin substanciación especial alguna o bien se concederá con la simple promoción del juicio de garantías en algunos casos, razón por la cual, no puede decirse que exista suspensión provisional ni puede hablarse de suspensión definitiva, sino de suspensión única.

En tratándose de suspensiones en amparos bi-instanciales, contra su otorgamiento, negación o modificación procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado más cercano. Por otra

parte, en los amparos uni-instanciales contra el acto que conceda o niegue la suspensión o se fijan garantías sumamente elevadas o insuficientes o en fin, contra cualquier resolución que se pronuncie en el incidente suspensivo por la autoridad responsable que cause daños y perjuicios notorios a alguno de los interesados, -- procede el recurso de queja bien ante la Corte Suprema o el Tribunal Colegiado respectivo, según corresponda a una o a otro la resolución del juicio de amparo correspondiente, disposiciones contenidas en los artículos 95, fracción VIII, y 99 párrafo segundo de la Ley de Amparo.

44.- La Suspensión de los Actos Reclamados en Materia Fiscal.

La importancia que tradicionalmente ha tenido la captación de recursos pecuniarios para el Estado, a fin de que éste pueda satisfacer o proporcionar a la colectividad los servicios públicos necesarios, ha sido tomada en cuenta por el legislador para dar un trato especial, a través del artículo 135 de la Ley de Amparo, a la suspensión de los actos reclamados cuando los mismos sean de naturaleza fiscal (cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales).

En efecto, mientras que en las demás materias jurídicas, una vez satisfechos los requisitos de procedencia y efectividad a que se refieren los artículos 124 y 125 de la Ley de la Materia, el decretamiento de la suspensión de los actos reclamados se traduce en una obligación que debe ser observada por el juzgador de amparo o la autoridad responsable en los casos de amparos directos; - en materia fiscal dicha situación se torna potestativa, es decir, el juzgador de amparo o la autoridad responsable en su caso, podrán conceder discrecionalmente la suspensión del acto o actos reclamados cuando éstos se refieran al cobro de impuestos, multas u otros pagos o actos de naturaleza fiscal.

Por otra parte, la Suprema Corte ha previsto a través de la jurisprudencia por ella emitida, que cuando los actos fiscales reclamados importen el cobro de sumas cuantiosas cuya falta de pago pueda ocasionar perjuicios al Estado, imposibilitándolo para el cumplimiento de sus funciones públicas, o bien, cuando los referidos actos consistan en el cobro de cuotas del Seguro Social, independientemente de la cuantía, la medida cautelar suspensiva es improcedente.

Ahora bien, cuando se decreta la suspensión de los actos reclamados de carácter fiscal, habrán de satisfacerse, en todo caso, los requisitos de efectividad previstos por la Ley de Amparo; con todo, no serán necesarios tales requisitos, cuando las autoridades fiscales responsables hayan asegurado el cumplimiento del crédito fiscal a través de las medidas autorizadas por el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación.

Para finalizar considero importante dejar precisado que cuando las autoridades fiscales concedan al causante quejoso la suspensión de los actos reclamados dentro del procedimiento fiscal que contra aquél se haya iniciado, en los términos del artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, tal medida deberá prevalecer hasta en tanto no concluya el juicio constitucional respectivo.

CAPITULO II

"El Juicio de Amparo" (Segunda Parte)

45.- De las Diversas Clases de Amparo.

El Poder Judicial Federal en México está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de -- Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito. Las leyes relativas asignan al Poder en cuestión, una doble función: la judicial propiamente dicha y la de control o tutela -- constitucional, mas sin embargo, se requiere precisar que únicamente están facultados para desplegar esta doble función, la Corte Suprema y los Jueces de Distrito, en virtud de que los Tribunales Unitarios de Circuito ejercitan exclusivamente la función judicial propiamente dicha y los Colegiados desarrollan sólo la de control constitucional.

Ahora bien, la protección del Orden Constitucional se hace - efectiva a través del juicio de amparo cuya procedencia se reserva, según lo apuntado con antelación, a los Jueces de Distrito, - Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia. - De ahí que el legislador haya establecido reglas competenciales y procedimentales diversas, según que el juicio de garantías se entable ante uno u otro de los organismos jurisdiccionales investidos con la no poco importante misión de decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del actuar autoritario y, ante tal situación haya decidido establecer dos clases de amparo:

A.- Amparo indirecto.

B.- Amparo directo.

La designación dada por el legislador es poco venturosa, permitiéndome hacer mía la prestigiada opinión del insigne Doctor -- don Ignacio Burgoa, en el sentido de que si en efecto, el punto -

de vista que tomó en cuenta el legislador para denominar a las -- dos clases de amparo, fue precisamente la instancia jurisdiccio-- nal en la que éstos se resuelven en definitiva, ejecutoriamente, debió hablar con más propiedad de amparo bi-instancial para re-- ferirse al indirecto y amparo uni-instancial para denominar a a-- quél que indebidamente ha sido conocido como amparo directo.

46.- A.- Amparo Indirecto o Bi-instancial.

Esta clase de amparo viene a ser aquél que se ventila ante - un Juez de Distrito cuando se reclama la inconstitucionalidad de un acto de autoridad lato sensu, no considerado legalmente como - sentencia o laudo laboral definitivos y contra cuyas resoluciones es procedente un recurso que abre una segunda instancia en el pro-- ceso.

En esta clase de amparo es competente para conocer del mis-- mo, un Juez de Distrito y su competencia, como fácilmente se pue-- de deducir de la definición dada, está en íntima relación con la naturaleza del acto reclamado, ya que constituyendo éste una sen-- tencia definitiva o un laudo laboral también definitivo, al men-- cionado Juez Federal le estará vedado conocer del juicio de ampa-- ro que contra dicho acto se enderece. Se integra así el primer - supuesto competencial y procedimental del juicio de amparo.

47.- B.- Amparo Directo o Uni-instancial.

Este viene a ser el medio ordinario de tutela constitucional y extraordinario de protección a la legislación secundaria segui-- do ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Cole-- giados de Circuito, según sea el caso, que tiene por objeto prote-- ger al gobernado contra toda sentencia definitiva o laudo laboral definitivo por errores habidos en el procedimiento o bien porque la sentencia definitiva no haya sido dictada conforme a derecho.

Ahora bien, por sentencia definitiva se entiende a aquélla - que decide un juicio en lo principal y respecto de la cual las - leyes comunes no concedan recurso alguno ordinario por virtud del cual pueda ser modificada o revocada o bien, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente a la interposición de los re cursos que procedan, siempre y cuando las leyes respectivas permi tan tal renuncia. Tal situación se prevee en el artículo 46 de - la Ley de Amparo.

En materia administrativa y fiscal para que se reputen definitiva una resolución, se requiere que la misma decida sobre la - cuestión principal o fundamental, que contra ella no proceda re-- curso legal alguno que pueda modificarla o revocarla y, además, - que sea dictada por un Tribunal Administrativo, por ejemplo, el - Tribunal Fiscal de la Federación.

Es pertinente aclarar, en relación con la definición dada, - que el amparo uni-instancial procede tanto por violaciones habi-- das durante la secuela procedimental de un juicio (errores in pro cedendo) cuando se hayan afectado las defensas del quejoso influ-- yendo o trascendiendo en el resultado del fallo; como contra vio laciones cometidas en la propia sentencia (errores in judicando). Así lo establecen los artículos 158, 159 y 160 de la Ley de Ampa-- ro.

Por otra parte, la procedencia del juicio de garantías ante la Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito por violaciones habidas en la resolución definitiva reclamada, está sujeta a una importante regla contenida en el artículo 158 de la Ley de la ma-- teria, en el sentido de que solamente será procedente el juicio - de amparo contra sentencias definitivas pronunciadas por tribuna-- les civiles o administrativos o contra laudos laborales, en los - siguientes casos:

- a.- Cuando tales sentencias o laudos sean contrarios a la ley aplicable al caso;
- b.- Cuando las resoluciones de que se trate sean contrarias a la interpretación jurídica de la ley aplicable al caso;
- c.- Cuando a falta de ley aplicable, la sentencia o laudo definitivo no se funde en los Principios Generales del Derecho;
- d.- Cuando las resoluciones comprendan personas, acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio o cuando no las comprendan todas por omisión o negativa expresa.

48.- Competencia de los Jueces de Distrito en Materia de Amparo.

He manifestado con anterioridad que el juicio de amparo es - procedente ante los Jueces de Distrito, cuando en los mismos deba discutirse sobre la inconstitucionalidad de actos de autoridad no considerados como sentencias o laudos definitivos.

Se manifestó también que la fórmula anterior constituye el - supuesto competencial primario y fundamental de nuestro juicio de garantías referido a los órganos judiciales encargados de su decisión o substanciación.

Pues bien, el artículo 114 de la Ley de Amparo desarrolla ca suísticamente a través de sus diversas fracciones, el mencionado supuesto, mismo que a la vez se encuentra corroborado por los artículos 107 constitucional en su fracción VII, 41, fracciones III y IV, 42, fracciones III, IV y V y 43, fracciones VII y VIII de - la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, articulado - que en sí mismo viene a integrar el marco competencial de los Jue ces de Distrito. Remito al lector de la presente obra a la con- - sulta de los dispositivos legales invocados ya que la inclusión -

literal de los mismos podría hacer tediosa la tesis que aquí se presenta.

Es de gran importancia señalar que a más de la especial naturaleza de los actos reclamados, factor que se toma en cuenta para determinar la competencia de los Jueces de Distrito en relación con los otros organismos judiciales, existen otros elementos que se toman en cuenta para determinar a qué Juez de Distrito de entre varios compete el conocimiento de un determinado juicio de amparo. Dichos elementos o factores son los siguientes:

- A.- El territorio,
- B.- La materia jurídica sobre la que versa el acto reclamado, y
- C.- La naturaleza o índole de la autoridad responsable.

49.- A.- Competencia entre los Jueces de Distrito en Función del Territorio.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación asigna a los Jueces de Distrito, una determinada circunscripción territorial que viene a constituir el límite de sus respectivas jurisdicciones, sin que les sea dable o permitido actuar fuera de las mismas, pues de ser así, actuarían en detrimento y notoria violación de la ley que los delimita, violación que en caso de presentarse se haría extensiva a la Constitución Política que nos rige.

El legislador previsor, para evitar problemas jurisdiccionales entre los Jueces de Distrito, estableció tres reglas competenciales importantes debidamente plasmadas en los artículos 107 -- constitucional, fracción VII, y 36 de la Ley de Amparo, reglas que a continuación paso a enunciar:

- a.- Es competente para conocer del juicio de garantías, el

Juez de Distrito dentro de cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado, aún cuando la autoridad que ordena el acto, no pertenezca a la jurisdicción de aquél.

b.- Si los actos reclamados son susceptibles de ser ejecutados en diversos lugares pertenecientes a diferentes circunscripciones judiciales, será competente el Juez de Distrito que primeramente conozca del asunto. Es decir, el quejoso podrá escoger libremente al Juez de Distrito que crea más conveniente.

c.- Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, determinará la competencia del Juez de Distrito, la residencia de la autoridad responsable. Regirá la misma regla, en el supuesto de que, ameritando el acto reclamado ejecución material -- violando alguna de las garantías del gobernado, éste se reclame -- antes de que se haya comenzado a ejecutar.

Con relación a la declaratoria de incompetencia que llegado el caso hagan los Jueces de Distrito, ésta podrá decretarse en el mismo auto inicial del juicio o bien, en la Audiencia Constitucional debiendo remitirse desde luego al decretarse las actuaciones con todos sus anexos, al Juez de Distrito que legalmente incumba el conocimiento del juicio de amparo cuestionado.

50.- B.- Competencia Entre los Jueces de Distrito Según la Materia Sobre la que Versa el Acto Reclamado.

En el Distrito Federal los Jueces de Distrito tienen asignado el conocimiento de determinada materia exclusivamente en tratándose del juicio de amparo, razón por la cual solamente son competentes para conocer de los juicios de garantías que se refieran a la materia jurídica que legalmente se les ha asignado.

Tal criterio competencial, sin embargo, no es aplicable en --

la provincia mexicana, esto es, en las diversas entidades federativas de la República, casos en los cuales los Jueces de Distrito conocen en general de los amparos bi-instanciales, sin que influya para su competencia la materia jurídica sobre la que verse el acto que se reclama.

51.- C.- Competencia Entre los Jueces de Distrito Según la Indole de la Autoridad Responsable.

Tanto los Jueces de Distrito como los Tribunales Unitarios - de Circuito en el desempeño de sus funciones propiamente judiciales, pueden cometer y en la práctica así sucede con frecuencia, - actos arbitrarios atentatorios de las garantías consagradas por - la Constitución a todos los gobernados contra los cuales, el juicio de amparo encuentra una amplia procedencia. Ante el problema de elucidar ante qué autoridad judicial federal deben impugnarse tales violaciones, es preciso acudir a las disposiciones contenidas en los artículos 42 y 43 de la Ley de Amparo, mismos que en - su contexto observan las siguientes reglas competenciales:

a.- Cuando el juicio de garantías se entable contra actos - realizados por un Juez de Distrito dentro de un procedimiento distinto del de amparo, será competente para conocer del mismo, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito y a falta de éste, lo será aquél que se encuentre más próximo a la Jurisdicción del Colegiado de Circuito a que pertenezca el Juez responsable.

b.- Cuando el amparo se entable alegándose la inconstitucionalidad de actos realizados por un Tribunal Unitario de Circuito, el juicio de garantías se promoverá ante el Juez de Distrito más cercano fuera de la jurisdicción de aquel Tribunal, siempre y -- cuando no se pida el amparo contra sentencias definitivas, civiles o penales dictadas en segunda instancia.

c.- Tratándose de actos realizados por autoridades en auxi-

lio de la Justicia Federal, el amparo que contra ellas se entable, deberá ser promovido ante el Juez de Distrito menos retirado de la autoridad judicial federal que haya sido auxiliada.

52.- Competencia Entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia de Amparo Referida al Derecho Administrativo y Fiscal.

En virtud de que el amparo uni-instancial puede ser ventilado ante dos organismos judiciales federales diversos, se hace necesario precisar la competencia que para el conocimiento de dicha clase de amparo tienen por un lado los Tribunales Colegiados de Circuito y por otro la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La mencionada bifurcación competencial se establece en atención a varios factores y circunstancias pertenecientes a cada una de las materias jurídicas sobre las que versa el juicio en el que se haya dictado la resolución definitiva cuya inconstitucionalidad se alega.

Obviamente, dada la naturaleza de la presente obra, me referiré en exclusiva a la competencia que en Derecho Administrativo y por extensión, en Derecho Fiscal, tienen los dos diferentes órganos judiciales para conocer del juicio de garantías, debiendo hacer hincapié, antes de referirme a los diversos supuestos competenciales y a manera de introducción, que la competencia que se surte en favor de la Corte Suprema es expresa y limitada, no siendo así por lo que se refiere a aquella asignada a los Colegiados de Circuito, los cuales son competentes para conocer del amparo uni-instancial, fuera de los casos encomendados o reservados legalmente a nuestro Supremo Tribunal Judicial, regla que en la misma forma se aplica en tratándose del recurso de revisión en materia de amparo. Así pues, hecha la aclaración anterior, la competencia para conocer del amparo uni-instancial en Derecho Administrativo y Fiscal se establece de la siguiente forma:

A.- Conoce la Suprema Corte de Justicia (Segunda Sala) .

a.- Cuando se trate de impugnar resoluciones definitivas - dictadas por Tribunales Administrativos Federales, cuando el interés del negocio que haya dado origen a la sentencia sea superior a quinientos mil pesos (artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución y 25, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b.- Cuando a juicio de la propia Corte, un Tribunal Administrativo que solamente puede ser de índole federal, haya resuelto en definitiva un asunto que sea "de importancia trascendental para los intereses de la Nación" (misma fundamentación).

B.- Conocen los Tribunales Colegiados de Circuito:

a.- Cuando se trate de impugnar en vía de amparo, sentencias dictadas por Tribunales Administrativos no Federales, independientemente de la cuantía del asunto (artículo 7o. bis, fracción I, inciso b), Capítulo III Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b.- Cuando se trate de sentencias dictadas en juicios administrativos seguidos ante Tribunales Federales, cuando el interés que se persiga en dicho juicio no exceda de quinientos mil pesos.

c.- Cuando ante los Tribunales Federales Administrativos se haya dictado mediante el juicio respectivo, una sentencia en un asunto de cuantía indeterminada que, según el parecer de la Suprema Corte, no sea "de importancia trascendental para los intereses de la Nación".

Es pertinente aclarar que respecto de los Colegiados de Circuito la competencia que a cada uno de ellos corresponde se establece además en función de la materia jurídica y el territorio --

que a cada uno de ellos les asigna la ley respectiva.

Por lo que se refiere a la materia, sólo rige tal criterio - tratándose de los Colegiados de Circuito ubicados en el Distrito Federal (Primer Circuito de Amparo), los cuales en número de siete conocen en exclusiva de una sola materia: penal, administrativa, civil o laboral.

En cuanto a la determinación de la competencia según el territorio, pueden apuntarse las dos siguientes reglas:

a'.- Es competente para conocer del amparo uni-instancial - aquel Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida la autoridad responsable que dictó la sentencia definitiva que se reclama (artículo 107, fracción VI, y 45 de la Ley de Amparo).

b'.- Respecto del recurso de revisión que se entable en contra de las sentencias de fondo dictadas en amparos bi-instanciales, tiene competencia para conocer del mismo, el Tribunal Colegiado de Circuito a cuya jurisdicción pertenezca el Juez de Distrito que las haya dictado (artículo 72 bis, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

53.- Modalidades a la Competencia en Materia de Amparo.

Con relación a la competencia la Constitución Política Mexicana, a través de su artículo 107, fracción XII y la Ley de Amparo mediante los artículos 38 y 40 han introducido dos modalidades a saber a las que aludiré brevemente, dada la escasa o esporádica aplicación que las mismas tienen en la práctica jurídica relativa a nuestra carísima institución, dichas modalidades son las siguientes:

A.- Competencia Anexa.- Se encuentra regulada y prevista -

en los artículos 38 y 40 de la Ley de Amparo y viene a ser aquélla que se establece a favor de los jueces de primera instancia - del fuero común, cuando no exista Juez de Distrito en determinado lugar, siempre y cuando el acto reclamado sea de aquéllos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

Esta clase de competencia que reconoce como requisitos necesarios para poder configurarse, la ausencia de Juez de Distrito - en el lugar de los hechos y la urgencia del caso, es parcial, ya que solamente se contrae a los actos de recepción de la demanda - de amparo y a la suspensión del acto reclamado, con la obligación para el de primera instancia, de remitir a la mayor brevedad posible todo lo actuado al Juez de Distrito competente quien no podrá modificar legalmente lo actuado por aquél.

B.- Jurisdicción Concurrente.- El artículo 107 constitucional en su fracción XII, primer párrafo, establece textualmente que "La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito que corresponda pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII".

Así pues, tanto los Jueces de Distrito como los superiores jerárquicos de un tribunal o juez, en los términos del artículo - citado, pueden conocer indistintamente y a elección del interesado, del juicio de garantías promovido contra actos de los jueces subordinados a aquéllos, configurándose de esta manera la llamada jurisdicción concurrente.

54.- Substanciación del Juicio de Amparo.

El juicio constitucional se inicia con la presentación de la

demanda respectiva, la cual deberá contener todos y cada uno de los requisitos exigidos por los artículos 116 y 166 de la Ley de la materia según se trate de amparos bi-instanciales o uni-instanciales. La omisión de uno solo de estos requisitos, será causa suficiente para que el órgano de control ante quien se haya inter puesto la demanda, la declare obscura y en consecuencia, ordene en el primer auto la aclaración de la misma, aclaración que en todo caso deberá realizarse en un término de tres días contados a partir de aquél en que surta sus efectos la notificación del auto en que se ordene.

A la presentación de la demanda de amparo el quejoso deberá exhibir sendas copias para los involucrados en el juicio, es decir, las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público y dos más para el incidente de sus pensión cuando se solicite y ésta no tenga que concederse de oficio.

Una vez interpuesta la demanda, a ésta recae un acuerdo o proveído judicial que podrá ser en el sentido de que se acepte o admita en sus términos, fijándose la fecha para la audiencia consti tucional y ordenando la notificación y traslado con las copias exhibidas a los interesados; el acuerdo inicial, sin embargo, también puede ser en el sentido de que se desecha de plano por es tar afectada de una causa manifiesta y notoria de improcedencia o bien, que sea aclarada por faltarle alguno de sus requisitos lega les.

Las autoridades señaladas como responsables, enteradas de la demanda de garantías entablada en contra de los actos desplegados por ellas, deberán rendir ante el juzgador de amparo y dentro del término de tres días, su informe justificado en el que asentarán las consideraciones que estimen necesarias tendientes a demostrar la legitimidad de su actuar, o bien, caso frecuente, negar la --

existencia de los actos reclamados, en cuya situación, corresponderá al quejoso demostrar la certeza de los mismos.

Llegada la fecha de la Audiencia Constitucional, con o sin el informe justificado de las responsables y debidamente preparadas aquellas pruebas que la ley exige sean ofrecidas con anterioridad (testimonial y pericial), ésta se lleva a cabo.

La Audiencia Constitucional es un acto unitario dentro del juicio de amparo en el cual se ofrecen y desahogan las pruebas aportadas por las partes, se formulan alegatos y se dicta la sentencia conducente por el órgano de control al que compete el conocimiento del juicio de garantías.

Por lo que se refiere al ofrecimiento de pruebas, impera el sistema libre, ya que son admisibles todos los medios de prueba, con excepción de la confesional o prueba de posiciones y aquellas que vayan contra la moral o el derecho, enunciación que se contiene en el artículo 150 de la Ley de Amparo. La práctica o desahogo de las pruebas cuando la naturaleza de las mismas lo permita, se hará en la Audiencia Constitucional misma, de conformidad con el artículo 155 de la Ley de Amparo, siendo importante manifestar, que en esta fase encuentra amplia aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con respecto a la carga de la prueba, la jurisprudencia de la Corte se ha inclinado por el principio de la equidad, correspondiendo por lo tanto al quejoso probar la inconstitucionalidad del acto impugnado y a la responsable la legitimidad de su actuar.

Los alegatos que se formulen en la audiencia en cuestión, deberán hacerse por escrito y sólo se aceptarán verbalmente asentándose un extracto de los mismos, cuando se trate de actos que importen privación de la vida, ataques a la libertad personal, de--

portación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

En la misma audiencia, el órgano de control habrá de resolver con sentencia la cuestión contenciosa debatida, mediante la cual podrá decretarse el sobreseimiento del juicio; negar al quejoso el amparo solicitado o bien, otorgar al agraviado el amparo y protección de la Justicia Federal, en cuyo caso, la sentencia tendrá los siguientes efectos:

a.- Restituir al gobernado agraviado en el pleno goce y ejercicio de las garantías constitucionales violadas;

b.- Restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo;

c.- Obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía que infringió en perjuicio del quejoso y a cumplir por su parte con las exigencias de dicha garantía, cuando el acto que se reclame sea de carácter negativo.

55.- Los Recursos en el Juicio de Amparo.

Los recursos jurídicos generalmente vienen a constituir los medios de impugnación que las leyes conceden a las personas agraviadas por una resolución o decisión de alguna autoridad, judicial o administrativa, para que la misma sea revisada por el superior jerárquico de aquélla y, en su caso, sea revocada o modificada en favor del promovente.

En materia de amparo, los recursos que en la misma se han establecido, pueden ser utilizados desde para combatir una sentencia o auto, hasta para atacar la defectuosa o excesiva actividad de la autoridad responsable que actúa en ejecución de una resolu-

ción dentro del juicio de amparo y, lo que es más, se prevee mediante uno de esos recursos, la forma de impugnar inclusive, actos del propio Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, dichos medios de impugnación son verdaderos recursos sui géneris, con características propias y diversas que en mucho dificultan un estudio generalizado de los mismos, razón por la cual, solamente haré alusión a los casos legales de procedencia y reglas competenciales respectivas, con la necesaria referencia de los artículos cuestionados de la Ley.

Así pues, el artículo 82 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política Mexicana, prevee los siguientes recursos:

- A.- Recurso de revisión,
- B.- Recurso de queja,
- C.- Recurso de reclamación.

56.- A.- Del Recurso de Revisión.

Este recurso, para el que se reservan los casos más importantes de impugnación, viene a configurar una auténtica apelación de las resoluciones dictadas en primera instancia por los Jueces de Distrito y, en forma excepcional, procede contra proveídos dictados por los Tribunales Colegiados de Circuito. Los efectos que origina este medio de impugnación pueden consistir en confirmar, modificar o revocar la resolución combatida.

El artículo 83 de la Ley de Amparo se refiere a los casos de procedencia del recurso de revisión cuando textualmente preceptúa:

"Procede el recurso de revisión:

- I.- Contra las resoluciones que desechen o tengan por no in

terpuesta la demanda de amparo;

II.- Contra las resoluciones de un Juez de Distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión definitiva o en que modifiquen o revocuen el auto en que la hayan concedido o negado y las en que se niegue la revocación solicitada;

III.- Contra los autos de sobreseimiento y contra las resoluciones en que se tenga por desistido al quejoso;

IV.- Contra las sentencias dictadas en la Audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 37 de la -- Ley;

V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley, o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que esta decisión o interpretación no esté fundada en la Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia".

No obstante lo dispuesto en esta fracción, la revisión no -- procede en los casos de aplicación de normas procesales de cualquier categoría o de violaciones a disposiciones legales secundarias.

La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

Finalmente es necesario manifestar que el término para la interposición del recurso citado es de cinco días contados a partir

de la notificación de la resolución que será objeto de dicho medio de impugnación.

57.- Del Recurso de Revisión.- Competencia Entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Colegiados de Circuito, - Referida al Derecho Fiscal.

Los artículos 84 y 85 de la Ley establecen una bifurcación -competencial en relación con el recurso de revisión en favor de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, razón por la cual se hace necesario delimitar o precisar los casos que a cada uno de estos organismos compete conocer. Así en materia fiscal se puede hacer de la siguiente forma:

a.- Conoce la Suprema Corte de Justicia (Segunda Sala):

a'.- Cuando se haya impugnado una ley federal o local de carácter fiscal, por su inconstitucionalidad, sea como auto-aplicativa o hetero-aplicativa.

b'.- Cuando la acción de amparo se haya enderezado contra actos fiscales de invasión competencial, es decir cuando reconoce como fundamento las fracciones II o III del artículo 103 constitucional.

c'.- Cuando se impugne un Reglamento Federal de carácter fiscal expedido por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna.

d'.- Cuando el amparo bi-instancial en que se haya dictado la sentencia recurrida verse sobre materia administrativa o fiscal y la autoridad responsable sea federal, siempre que la cuantía del negocio exceda de quinientos mil pesos o bien que implique importancia trascendental para los intereses de la Nación.

b.- Conocen los Tribunales Colegiados de Circuito:

a'.- Contra resoluciones de los Jueces de Distrito que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo.

b'.- Contra resoluciones que nieguen o concedan la suspensión definitiva o que modifiquen o revoquen la interlocutoria en la que aquélla se hubiere concedido o negado y las que nieguen la revocación solicitada.

c'.- Las revisiones que consistan en impugnar autos de sobrecimiento en general.

d'.- Contra sentencias definitivas dictadas por los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea un reglamento local de carácter fiscal.

e'.- En materia administrativa o fiscal, cuando las autoridades que se involucran en el juicio de amparo sean locales o del Distrito y Territorios Federales, o bien, siendo federal, la cuantía del negocio no sea superior a quinientos mil pesos ni revista importancia trascendental para los intereses de la Nación.

58.- B.- Del Recurso de Queja.

Las resoluciones que pueden ser impugnadas a través del recurso mencionado, se encuentran enumeradas casuísticamente en el artículo 95 de la Ley de Amparo y éstas abarcan desde los proveídos que admiten una demanda de amparo, hasta aquéllos que realmente no configuran un auténtico recurso, sino un verdadero incidente como ocurre por ejemplo en los casos en que se entabla contra actos o resoluciones de las autoridades responsables que incurren en exceso o defecto de ejecución de la providencia cautelar en -- que se otorgó la libertad causal al quejoso o de la propia sen

tencia en que se otorgó la protección federal al agraviado.

El dispositivo legal invocado con antelación preceptúa lo siguiente:

*El recurso de queja es procedente:

I.- Contra los autos dictados por los Jueces de Distrito o por el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

II.- Contra las autoridades responsables en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado;

III.- Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta Ley;

IV.- Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

V.- Contra resoluciones que dicten los Jueces de Distrito, el tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos ---- conforme al artículo 98;

VI.- Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito o el superior del tribunal a quien se impute la violación, en

los casos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, - que no admita expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la Ley;

VII.- Contra las resoluciones definitivas que dicten los Jueces de Distrito en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllos exceda de trescientos pesos;

VIII.- Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, o de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar ilusorias o insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad causalional en los casos a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las propias autoridades sobre las mismas materias, causen daños y perjuicios notorios a alguno de los interesados;

IX.- Contra actos de las autoridades responsables en los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, o de los Tribunales Colegiados de Circuito, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso".

59.- Recurso de Queja.- Competencia Entre los Jueces de Distrito, Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados de -- Circuito.

Del recurso de queja tienen facultades para avocarse al conocimiento del mismo en forma legal, los tres órganos de control -- constitucional, en otras palabras, compete el conocimiento de dicho recurso, tanto a los Jueces de Distrito como a la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito. Los artículos 98 y 99 de la Ley de Amparo encierran en su contexto las diversas reglas de distribución competencial entre los organismos tuteladores mencionados, distribución que puede ser expresada de la manera siguiente:

a.- Jueces de Distrito.- A éstos compete el conocimiento del recurso de queja, en las hipótesis marcadas por el artículo 95 de la Ley de Amparo, en sus siguientes fracciones: II, III y IV, en este último caso, serán competentes los juzgadores mencionados, siempre y cuando el mismo se refiera a la situación prevista por el artículo 107 constitucional a través de su fracción VII.

Al interponerse el recurso aludido, el promovente deberá acompañar copias para cada una de las autoridades responsables contra quienes se promueva, así como para las partes que intervienen en el juicio de garantías. Las responsables, una vez admitido el recurso y requeridas para que informen en relación con la queja, deberán contestar en un término de tres días remitiendo al juzgador un informe justificado referido a la materia del recurso, posteriormente con o sin el informe, se dará vista al Ministerio Público por igual término y habrá de resolverse el recurso dentro de tres días más.

b.- Tribunales Colegiados de Circuito.- A éstos compete el conocimiento del recurso de queja, en los casos previstos por el

artículo 95 de la Ley de Amparo en sus fracciones I y IV en los supuestos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución, así como en los casos de las fracciones VI y VII. Además tendrán facultad para conocer de la queja respecto de la hipótesis contenida en la fracción V del referido dispositivo legal, a propósito de las resoluciones que en materia de queja pronuncien los jueces de distrito o el superior del tribunal que conozca o haya conocido del juicio de amparo en los casos a que se refiere el artículo 37 de la propia Ley. (1)

Finalmente conocen los colegiados, de los recursos de queja que se interpongan con fundamento en las fracciones VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, en los casos de amparos directos de su competencia.

(1) Esto trae como consecuencia que nuestra Ley de Amparo -- prevea la procedencia del recurso de queja contra resoluciones -- dictadas a propósito del mismo recurso: queja contra queja. Con relación a tal cuestión, el distinguido jurista mexicano Alfonso Noriega en su obra Lecciones de amparo y a propósito de la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo ha dicho: "Esta, es en mi opinión, la fracción del artículo 95 que ofrece uno de los aspectos más desgraciados de la reglamentación de la queja en nuestro derecho positivo y que, como puntualizaré más adelante, muestra de bulto la confusión y la falta de técnica de esta materia".

Y, más adelante expresa: "En consecuencia, la fracción V del artículo 95 establece la procedencia de un nuevo y segundo recurso de queja, en contra de las resoluciones que dicten las autoridades que he mencionado, al resolver un primer recurso de queja; en otras palabras, se trata de una queja en contra de otra queja. Salta a la vista el confusionismo -aun verbal- que he denunciado con el simple enunciado anterior, que bien pudiera parecer un intento de trabalenguas".

Noriega Alfonso. Lecciones de Amparo. Primera Edición. 1975 pp. 845 - 846.

c.- Suprema Corte de Justicia.- Este Alto Tribunal es competente para conocer del recurso de queja en tratándose del supuesto contemplado por la fracción V del artículo 95 comentado, a propósito de las resoluciones dictadas en materia de queja por los Tribunales Colegiados de Circuito (quedan comprendidas aquellas resoluciones dictadas por los Colegiados respecto de las quejas que con fundamento en las fracciones VIII y IX del referido artículo 95 son de su competencia).⁽¹⁾

Conoce igualmente la Corte del recurso de queja, en los supuestos contemplados por las fracciones VIII y IX del mencionado artículo en los casos de amparos directos de su competencia.

60.- Término para la Interposición del Recurso de Queja.

La variabilidad de los términos en que puede interponerse el mencionado recurso, la señala el artículo 97 de la Ley, cuando a través de sus cuatro fracciones agrupa los casos en que procede la queja, dándole a cada grupo un término diverso, debiendo por lo tanto hacer referencia a cada uno de dichos grupos. Así pues, los términos para la interposición del recurso de queja son los siguientes:

A.- En los casos de las fracciones II y III del artículo 95 de la Ley, podrá interponerse el recurso en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

B.- En los supuestos de las fracciones I, V, VI, VII y VIII del mismo artículo, deberá interponerse el recurso dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrible.

(1) Ver Nota (1), p. 60 de esta misma tesis.

C.- En los casos de las fracciones IV y IX del artículo en cuestión, podrá interponerse la queja dentro de un año contado -- desde el día siguiente en que se notifique al quejoso el auto en que se haya ordenado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución, tenga conocimiento de ésta. Salvo los casos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, casos en -- los que podrá interponerse en cualquier tiempo.

D.- Cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras no se haya cumplimentado debidamente la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

61.- C.- Del Recurso de Reclamación.

Este recurso es procedente contra actos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia o de los Presidentes de las diversas Salas de aquel Alto Tribunal, así como contra actos desplegados por los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito (artículo 103 de la Ley de Amparo en relación con el 9o. bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

La competencia para conocer de este recurso se surte en favor del Pleno de la Suprema Corte en el caso de que se impugnen actos desplegados por el Presidente de la misma, y, en favor de las Salas correspondientes, cuando sean actos de los Presidentes de las mismas los que se ataquen (artículos 11, 12, 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Por otra parte, los acuerdos y demás providencias de los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, también son combatibles por medio del recurso de reclamación, en cuyo caso, -

son competentes para substanciarlo, los dos Magistrados restantes integrantes del Tribunal respectivo.

El término para la interposición de este medio de impugnación aún cuando nos encontramos en el caso de una omisión legal, será de tres días, contados a partir de aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo o proveído recurribles.

CAPITULO III

"EL DERECHO FISCAL"

62.- Nociones Preliminares.

La función originaria, primaria y fundamental de todo Estado o gobierno, ha sido y será siempre, sin importar la ideología política o el sistema que lo inspire o dirija, la obtención de recursos pecuniarios y el establecimiento de medios o formas idóneas que le permitan aumentar sus fondos hacendarios, única forma viable de cumplir cabalmente con la altísima misión, obligación del Estado Moderno, de servir al pueblo sobre el que ejerce su poder de mando.

El Estado, en ejercicio de la función antes mencionada, impone, válgase decir, unilateralmente una serie de cargas tributarias a los particulares, determinando además e igualmente en forma unilateral, el destino que a las aportaciones recaudadas habrá de dar.

Ahora bien, es de la esencia del Estado Moderno, el establecimiento y observancia de un régimen de derecho que marque sus límites de actuación; razón por la cual se hace necesario y obligatorio para aquél, plasmar en preceptos legales las disposiciones que en materia hacendaria decreta, evitando con ello la incertidumbre e inseguridad de los causantes, creándose de esta manera la rama a la que con propiedad se le denomina Derecho Fiscal.

Concretamente, en México, no obstante el origen ancestral de los tributos o contribuciones, el Derecho Fiscal es de reciente creación, inició su configuración con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de fecha 27 de agosto de 1936, en la que se previó por vez primera la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas resoluciones dieron la pauta para la sistematización y creación del Derecho Fiscal Mexicano, fijándole las bases

y principios que ahora ostenta, adquiriendo posteriormente fuerza para su desenvolvimiento con la expedición del primer Código Fiscal de la Federación efectuada el día 30 de diciembre de 1938.

Con anterioridad a los cuerpos legales mencionados, solamente existían un sinnúmero de leyes y reglamentos fiscales cuya aplicación dependía del libre arbitrio de las autoridades fiscales manteniéndolas o retirándolas del ámbito práctico según los resultados obtenidos, ilegal situación que poco a poco se ha ido superando. (1)

Por otra parte, es importante para los alcances de esta tesis manifestar, que el Estado Mexicano, constituido con base en la teoría tripartita del Poder Gubernamental a la manera del insigne filósofo y político francés Carlos de Secondat, mejor conocido como Barón de Montesquieu, da ingerencia en la materia fiscal a los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En efecto, se prevee una ingerencia constitucional y transitoria a favor del Poder Legislativo o Congreso de la Unión, refe-

(1) "Hace poco más o menos treinta años, nada hacía esperar el nacimiento y arraigo del Derecho Fiscal. Antes de esta fecha no existía propiamente legislación tributaria; las leyes que establecían las contribuciones eran expedidas sin base jurídica, ni apego a los elementales principios de economía pública. Sólo se tenían en cuenta las necesidades del Estado, por lo que sus recursos eran fijados arbitrariamente y si las leyes daban resultado se mantenía su observancia, en caso contrario eran derogadas por disposiciones secundarias que algunas veces no llegaban a conocimiento de los causantes, o se abandonaba su aplicación sin un decreto o determinación en forma legal que declarara su abrogación o derogación y en esta situación era imposible saber en un momento dado, cual era la disposición vigente".

Martínez López Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Cuarta Edición. Ediciones Contables y Administrativas, S. A.- 1968

rida a la expedición de las leyes fiscales y establecimiento, por conducto de las mismas, de los impuestos y contribuciones necesarias para la debida satisfacción del gasto público. Esta situación se prevee claramente a través de los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Política Mexicana.

Por otra parte, en la materia a estudio, la ingerencia del Poder Ejecutivo es permanente y a éste incumbe cumplir y hacer -- cumplir las leyes fiscales que expida el Legislativo, con la facultad inherente de proveer en la esfera administrativa los medios necesarios para la exacta observancia de las leyes mencionadas, enunciación que implica la llamada facultad reglamentaria de que está investido el Presidente de la República genuino titular del Ejecutivo a quien le compete también dirigir la política fiscal del País.

Por último, accidentalmente tiene ingerencia el Poder Judicial Federal, esto es, en los casos de procedencia del juicio de amparo cuando a través del mismo se combata la inconstitucionalidad de un acto de índole fiscal realizado en contravención de las garantías del gobernado o que importe invasión competencial entre las diversas Entidades Federativas y la Federación y viceversa.

Es necesario aclarar en este punto que la órbita competencial del Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo -- se compone principalmente de una serie de facultades administrativas de índole diversa en las que sobresalen las de carácter fiscal, cuyo conjunto y dinámica equivale a la Administración Pública del Estado.

63.- La Función Administrativa del Estado.

Al Poder Ejecutivo en su carácter de parte integrante del Estado, por mandato constitucional incumbe el ejercicio de la fun---

ción administrativa, entendida ésta como la forma de armonizar -- de la mejor manera posible los recursos humanos, naturales y pecuniarios de que dispone el propio Estado para la debida satisfacción de las necesidades públicas del mismo. Esta importante misión, en su desenvolvimiento o realización equivale, vuelvo a decirlo, a la Administración Pública del Estado.

Se incide frecuentemente en el error de identificar al Poder Ejecutivo con la Administración Pública, identificación que no encuentra justificación alguna lógica ni jurídica y que, en cambio, si conduce a múltiples equivocaciones y confusiones. Lo cierto es, según mi particular punto de vista, que el Ejecutivo es uno de los tres poderes del Estado configurado en la persona del Presidente de la República y organizado en una serie de dependencias que le permiten una mayor efectividad en el desempeño de sus funciones y, en cambio, la administración pública es eso precisamente, una función estatal a cargo del Ejecutivo, al cual, por tal razón, pudiera llamársele Poder Administrador.

El Ejecutivo, por otra parte, debe utilizar en el desempeño de su función administrativa los métodos y sistemas que exija el devenir histórico y las necesidades de la época y, además, no ignorar que una buena administración presupone el establecimiento y mantenimiento de una relación armónica y por eso proporcionada, - entre la satisfacción de las necesidades públicas y los medios de que se dispone para tal objeto.

La variada gama de funciones que implica la administración pública requiere que ésta sea distribuida entre las varias dependencias del Poder Ejecutivo, en tal virtud, por expresa autorización constitucional, el Congreso de la Unión deviene en auténtico auxiliar de aquél, cuando el artículo 90 de nuestro Ordenamiento Legal Supremo previene que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secreta

rios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá - los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría". (1)

Dada la naturaleza de la presente obra, de entre las secretarías de estado, la que reviste mayor importancia es indudablemente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cargo de cuyas - dependencias está, principalmente, la actividad fiscal.

(1) El 29 de diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual abrogó a la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de fecha 23 de diciembre de 1958, así como todas aquellas disposiciones legales que a la misma se opusieran. En la referida nueva Ley, a través del artículo 31, se le asigna a la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público el despacho de los siguientes asuntos: I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federales y del Departamento -- del Distrito Federal; II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes; -- III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos -- del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes; IV.- Determinar los criterios y montos globales de -- los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los -- ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción IV del artículo 34, resolver en los casos concretos -- su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para -- ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspec-- ción y la policía fiscal de la Federación; VI.- Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento -- del Distrito Federal; VII.- Mantener al corriente el avalúo de -- los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban llevar otras dependencias; VIII.- --- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; IX.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; XI.- Dirigir la -- política monetaria y crediticia; XII.- Administrar las casas de -- moneda y ensaye; XIII.- Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas; XIV.- -- Intervenir en la representación del interés de la Federación y --

64.- El Fisco y las Autoridades Fiscales.

Con relación al término fisco, considero importante relatar que el mismo deriva de la palabra latina "fiscus" cuyo significado equivale a "cesto de mimbre", objeto en el que acostumbraban los romanos guardar sus efectivos pecuniarios, es decir, el concepto surgió para designar al tesoro de los particulares y dife-

XV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Por otra parte, el artículo 26 de la ley comentada expresa lo siguiente: "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento de Pesca.
- Departamento del Distrito Federal.

Además de los cambios de nombres y funciones asignadas a las diversas secretarías de estado y la creación del nuevo Departamento de Pesca, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introduce algunas innovaciones; por ejemplo, al lado de la administración pública centralizada (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República), se regula la administración paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, etc.) artículo lo.

renciarlo del erario, palabra con la que se designaba al tesoro público o hacienda del Estado. (1)

En la actualidad se emplean como sinónimos los conceptos fisco, erario y hacienda pública.

Respecto al fisco se presenta, doctrinaria y jurídicamente - un problema similar al que se suscita con relación a la identificación que se suele hacer entre Poder Ejecutivo y administración pública, dado que, igualmente se designa con la palabra fisco, -- tanto al tesoro público como a las autoridades fiscales.

El fisco en su concepción real, y es la que legalmente debe adoptarse, es la hacienda pública, el monto del numerario recabado por el Estado en ejercicio de la función fiscal, es decir, por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. (2)

Por otra parte, son autoridades fiscales, aquéllas depen---

(1) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII. Editorial Bibliográfica Argentina. 15 de junio de 1960.

(2) Código Fiscal de la Federación.

Artículo 2o.- Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Artículo 3o.- Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio.

Artículo 4o.- Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no correspondan al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Artículo 5o.- Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos.

dencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las cuales se encomienda determinar la existencia de los créditos fiscales, fijar su importe líquido y exigible y, además, percibirlo o cobrarlo en su caso. Se da el supuesto, por lo tanto, de que --- existan autoridades dependientes de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público que no tengan atribuciones de naturaleza fiscal, - es decir, que no sean estrictamente autoridades fiscales, viniendo a constituir, en tal virtud, la autoridad hacendaria el género y la autoridad fiscal la especie.

El Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario -- Oficial el día 19 de enero de 1967, en diversos artículos (81, 82, 83, etc.) hace alusión a las autoridades fiscales sin precisar, - lamentablemente, a cuales se reputa como tales, situación que denota temor e inseguridad en nuestros legisladores, inseguridad, -- ocasionada tal vez, por la falta de exploración del Derecho Fiscal y temor de suscitar controversias competenciales en caso de - llegar a determinar a que autoridades se les puede considerar como fiscales, razón por la cual, en otra serie de artículos del re ferido Código se recurre al empleo del concepto general de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículos 86 y 88).

Por otra parte, las autoridades fiscales están investidas -- con la facultad o potestad sancionadora, complemento necesario -- para hacer que sus órdenes y determinaciones se cumplan, pues bien, el ejercicio de esta facultad también cae dentro del campo de la materia fiscal, puesto que las leyes fiscales la prevén, y le reporta ingresos al Estado, por cuanto que la misma puede traduirse en cargas pecuniarias en contra de los infractores.

Es necesario aclarar, sin embargo, que las autoridades fis-- cales no ejercen en exclusiva la función fiscal, es decir, no les es privativa, sino que en determinadas ocasiones recurre al auxilio de personas físicas o morales, de derecho público o privado,

a quienes las leyes fiscales imponen ciertas obligaciones siendo importantes por su relevancia los siguientes casos:

A.- Retenedores.- Son personas a las que la ley fiscal impone la obligación de descontar de los pagos que realicen a los deu dores directos, el importe del crédito fiscal; por ejemplo, la re tención del impuesto sobre salarios y emolumentos efectuada por el patrón que paga salarios a sus trabajadores.

B.- Recaudadores.- Vienen a ser personas a las que se les -- impone el deber de efectuar el cobro de determinados impuestos; - verbí gracia, la Comisión Federal de Electricidad tiene la obliga ción de cobrar el impuesto sobre consumo de energía eléctrica, -- los particulares que venden artículos de lujo deben cobrar al ven der, el impuesto que grava a dichos artículos.

C.- Verificadores.- Son terceros a los que una ley fiscal --- obliga a no verificar un acto que se vaya a celebrar ante ellos o entre ellos, sin haber constatado que los créditos fiscales han - sido pagados con anterioridad, caso en el que se encuentran los - notarios públicos, jueces y funcionarios públicos cuando ante --- ellos vaya a celebrarse un acto que legalmente genere un crédito a favor del erario.

65.- Los Privilegios de las Autoridades Fiscales.

Dada la importantísima misión de las autoridades fiscales -- consistente en obtener los fondos necesarios para que el Estado - cumpla con los servicios necesarios para la colectividad e inclu- sive asegurar la propia supervivencia del Estado, se les han con- ferido determinados privilegios que les permiten un mejor desempe- ño en sus funciones y que son los que a continuación menciono:

A.- Ejecutoriedad de sus determinaciones.- Esto significa --

que las resoluciones de las autoridades fiscales son de aplicación inmediata, se puede exigir el pago de los créditos fiscales sin que el deudor pueda alegar a su favor legalmente la observancia previa de la garantía de audiencia prevista a través del artículo 14 constitucional. Lo anterior no significa que el causante no esté protegido por tal garantía ni que ésta no opere en el Derecho Fiscal, sino que lo expresado con antelación, en el supuesto de inconformidad por parte del causante, se traduce en la obligación que éste tiene de garantizar el importe del crédito fiscal en alguna de las formas mencionadas en los artículos 12 y 25 del Código Fiscal de la Federación, en tanto que se resuelve la inconformidad planteada, es decir, las autoridades fiscales siempre litigan con garantía (solve et repete).

B.- Presunción de Validez.- Esto quiere decir que las resoluciones de las autoridades fiscales se tienen por legalmente emitidas, mientras el afectado no demuestre lo contrario, privilegio - que se prevee en el artículo 89 del Código Fiscal de la Federación.

C.- Derecho de Preferencia.- Las autoridades fiscales tienen un derecho preferente para el pago de sus créditos, con la sola - excepción en tratándose de créditos hipotecarios o prendarios, de alimentos y de salarios o sueldos devengados en el último año o - indemnizaciones a los obreros, según disposición contenida en el artículo 10o. del antes mencionado Código.

66.- La Materia Fiscal.

De lo hasta ahora expuesto se puede llegar a la conclusión - de que por materia fiscal debe entenderse todo aquello que se relaciona con el fisco, siendo el fisco la hacienda pública, la - - - cual está representada por el monto de prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie que percibe el Estado, consecuentemente será materia fiscal todo lo relativo a los ingresos del Estado

sean éstos impuestos, derechos, productos o aprovechamientos; dentro de los cuales quedan incluidas las multas; comprendiéndose -- también en esta materia la planificación de los gastos o egresos del propio Estado; los cuales, por mandato constitucional, deben tener un carácter eminentemente público.

67.- El Derecho Fiscal, su Definición.

Con relación a esta rama del Derecho, la doctrina no se pone de acuerdo en cuanto a la denominación que a la misma debe darse. El tratadista argentino Fonrouge asevera que la doctrina italiana habla de derecho tributario; la alemana la llama derecho impositivo y la francesa se inclina por la designación de derecho fiscal.

La Legislación Mexicana, sin embargo, ha establecido diversas y variadas fuentes de ingresos a favor del Estado y, aún cuando no debe desconocerse que los impuestos representan el renglón más importante de los ingresos estatales, al lado de éstos se regulan también otras fuentes de ingresos representadas por los derechos, productos y aprovechamientos, razón por la cual, doctrinariamente y jurídicamente, en México debe hablarse con más propiedad y precisión de Derecho Fiscal, concepto cuya conotación y alcances comprende a la variada gama de ingresos, leyes y funciones fiscales, sin que exista el peligro de incidir en vaguedades e imprecisiones, caso en el que se incurriría de adoptarse los términos -- Derecho Impositivo o Derecho Tributario.

Abundando en lo anterior, me permito transcribir lo que al -- respecto ha manifestado el fiscalista mexicano Emilio Margain Manautou, cuando en su libro Introducción al Derecho Tributario expresa: "Sin embargo para nuestra legislación esos vocablos no pueden utilizarse como sinónimos, por lo que establece el artículo -- lo. del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que los -- impuestos, derechos y aprovechamientos se regulan por las leyes --

fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el Derecho Común; y los productos, o sean los ingresos patrimoniales del Estado, se regularán por las indicadas disposiciones, o bien, por lo que dispongan los contratos o concesiones respectivas; es decir, que si lo que se reputa aprovechamientos, que son los ingresos no tributarios, y los productos que son ingresos patrimoniales, se regulan por lo que establece el Código Fiscal según el precepto mencionado, tenemos que concluir que debemos hablar de un Derecho Fiscal y no de un Derecho Tributario. No obstante, como veremos más adelante, el grueso de las disposiciones del Código Fiscal regulan la materia tributaria, y no una rama más amplia del Derecho". (1)

Ahora bien, considero necesario aclarar que, según la amplitud y alcances dados a la materia fiscal, objeto del derecho de igual denominación, esta Rama jurídica no puede, en manera alguna circunscribirse a una de las ramas en que tradicionalmente se ha dividido el Derecho en general, me refiero a la clásica división de Derecho Público y Privado.

Efectivamente, en múltiples ocasiones en materia fiscal para la solución de algunos de sus problemas es necesario acudir al Derecho Común, dentro del cual quedan incluidos el Derecho Civil y el Mercantil, dos ramas jurídicas que fundamentalmente contienen normas de Derecho Privado y no solamente eso, sino que, además, las disposiciones e instituciones del Derecho Fiscal son de índole diversa, pues en ocasiones caen dentro del campo del Derecho Público y en otros casos se comprenden dentro del Derecho Privado. (2)

(1) Margain Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Tercera Edición. 1973. U.A.S.L.P.

(2) "Resumiendo y sacando conclusiones de todo lo dicho me parece claro que esta materia del Derecho Financiero que se pretende sería la materia científicamente autónoma y de la cual el -

Con las breves nociones hasta aquí apuntadas, puedo ensayar la siguiente definición: Derecho Fiscal es el conjunto de normas y principios de Derecho Público o Privado relativos a los ingresos del Estado en general y a la distribución de dichos ingresos por el propio Estado en beneficio de la colectividad o interés público.

68.- Relación del Derecho Fiscal con otras Ramas del Derecho.

El Derecho Fiscal, originariamente rama del Derecho Administrativo, ha ido evolucionando a grado tal que hoy en día es factible considerarlo como un derecho autónomo respecto de otras ramas jurídicas, dado que, poco a poco sus principios e instituciones, aunque importadas de otras ramas del Derecho, han ido adquiriendo significados diversos y características propias, aunado desde luego, a la especial y exclusiva finalidad del Derecho Fiscal, cual es la de proporcionar al Estado los medios necesarios para satisfacer sus propias necesidades y las de la colectividad a la que ha de proporcionar los servicios públicos requeridos. (1)

Derecho Tributario constituiría tan sólo una parte, es por su naturaleza, sumamente heterogénea, es un conjunto de disposiciones variadas, ora de Derecho Público, ora de Derecho Privado, con instituciones muy distintas entre sí . . ."

Jarach Dino. Curso Superior de Derecho Tributario. Liceo Profesional. Cima. Buenos Aires, Argentina. 1957.

(1) "En efecto - ha dicho el licenciado Porrás López - el Derecho Fiscal, originariamente una rama del Derecho Administrativo se transforma al mismo tiempo que se transforma el Estado Moderno y en consideración al contenido económico, específicamente financiero y a la propia naturaleza de los sujetos de la relación jurídica, aquella rama ha terminado por adquirir una verdadera autonomía científica, independizándose del Derecho Administrativo.- En conclusión, la autonomía del Derecho Fiscal se desprende de los fenómenos por cierto intrincados que prevee en sus leyes, que estudia en sus doctrinas y que resuelve en sus sentencias".

Porrás y López Armando. Derecho Procesal Fiscal. Primera Edición. 1969. Textos Universitarios, S. A.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que el Derecho Fiscal se encuentre aislado de las demás ramas del Derecho; sino que reconoce, con respecto a algunas de éstas, ciertas y determinadas relaciones a las que me referiré a continuación, solamente por lo que se refiere a las siguientes materias jurídicas:

- A.- Derecho Constitucional,
- B.- Derecho Administrativo,
- C.- Derecho Civil,
- D.- Derecho Mercantil y
- E.- Derecho Penal.

69.- A.- Derecho Fiscal y Derecho Constitucional.

El Derecho Constitucional, entendido como el conjunto de normas que sustentan la estructura del Estado y establecen las garantías del gobernado, reviste una importancia capital para el Derecho Fiscal, podría decirse que es lo que la Filosofía significa - para las ciencias en general. La importancia de la relación entre estas dos ramas del Derecho estriba en que el Derecho Constitucional fija a través de algunas de sus normas al Derecho Fiscal su estructura misma, sus bases y sus principios, es en pocas palabras el fundamento íntegro de la materia fiscal desde el punto de vista legal.

Tomando en cuenta lo anterior, se pueden establecer los siguientes grupos de normas o preceptos constitucionales que guardan íntima relación con el Derecho Fiscal, referidos a nuestra legislación:

a.- Garantías del Gobernado, contenidas principalmente a través de los primeros veintinueve preceptos de nuestra Carta Magna, los cuales delimitan la actividad fiscal del Estado frente a los gobernados.

b.- Artículo 31 fracción IV en el que se contiene el fundamento de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados.

c.- Normas constitucionales procedimentales relativas a la expedición de las leyes fiscales, artículos 65 fracción II, 72 inciso h) y 73 fracciones VII y XXIX.

d.- Normas jurídicas constitucionales que tratan de la distribución de las facultades en materia fiscal, artículos 117 fracciones IV, VI, VII y IX, 118 fracción I, 124 y 131.

70.- B.- Derecho Fiscal y Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo, entre otras cosas, se encarga de estructurar y organizar al Poder Ejecutivo, poder al que, como ya dije anteriormente, se le encomienda la realización de la función administrativa.

Por su parte, en el Derecho Fiscal, las leyes que lo integran, son ejecutadas por conducto de un órgano del Poder Administrador, es decir, el Ejecutivo, concretamente por las autoridades fiscales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Siendo esto así, el Derecho Administrativo, en auxilio y para la debida y eficaz aplicación del Derecho Fiscal, se ocupa de organizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de una serie de leyes netamente administrativas que, además, fijan la competencia de la mencionada secretaría, leyes entre las que pueden mencionarse las siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, etc.

71.- C.- Derecho Fiscal y Derecho Civil.

Entre el Derecho Fiscal y el Derecho Civil existe una estrecha relación en cuanto que ambos tratan de actos, hechos y derechos de índole patrimonial.

Así mismo, el Derecho Fiscal incluye entre su terminología - una serie de conceptos propios del Derecho Civil a los que, inclusive, se aplican las reglas de esta materia, tales como prescripción, solidaridad, compensación, etc.

Por otra parte, un sinnúmero de términos o conceptos de Derecho Civil han sido trasplantados al campo del Derecho Fiscal en donde se les ha asignado otra significación, en ocasiones más amplia y en otras más restringida, llegándose, en ocasiones, a otorgárseles un significado impropio, tal sucede por ejemplo con respecto a los conceptos "propietario", "domicilio", "responsabilidad", "compensación", "transacción", etc. (1)

Todo lo anterior es sin perjuicio de que el Estado, colocándose en el mismo nivel que los particulares, celebre con éstos --

(1) Me permito transcribir un párrafo de la obra de Rafael -- Bielsa que aparece en su obra Compendio de Derecho Público Constitucional que al respecto dice: "Históricamente el Derecho Fiscal tiene una filiación civilista, por el substratum patrimonial del objeto; pero por su dinámica institucional se asimila al Derecho Administrativo.- El Derecho Fiscal emplea los términos jurídicos del Derecho Civil y también adopta el concepto que ellos expresan y no podría ser de otro modo- pero no con el rigorismo lógico del mismo; en general le da un sentido más comprensivo y a veces impropio, por su excesiva latitud como ocurre con las expresiones - "propietario", "transacción", "representante".

Bielsa Rafael. Compendio de Derecho Público, Constitucional Administrativo y Fiscal. - De Derecho Fiscal, Roque Palma Editor. Buenos Aires Argentina. 1952.

una serie de actos contractuales que indudablemente le reportan - provechos o ingresos, cuya regulación incumbe en ocasiones al Derecho Civil, reconociéndose expresamente la aplicación supletoria de este derecho a través del artículo 10. del Código Fiscal de la Federación que dice: "Los impuestos, derechos y aprovechamientos se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto -- por este Código y supletoriamente por el Derecho Común".

"Los productos se regularán por las indicadas disposiciones o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones -- respectivas".

72.- D.- Derecho Fiscal y Derecho Mercantil.

Los actos y contratos de naturaleza mercantil frecuentemente originan ingresos al Estado, ya sea que éstos generen el pago de un impuesto o que causen un ingreso diverso por la concurrencia - del Estado con los particulares en los actos de comercio o mercantiles.

Por otro lado, los principios fundamentales sobre los que giran los actos de comercio, comerciantes, sociedades mercantiles, - títulos de crédito, etc., son tomados en cuenta por el Derecho Fiscal con la finalidad de evitar, hasta donde ello sea posible, la - evasión en el pago o cumplimiento de las obligaciones fiscales a - cargo de los particulares, ampliando o restringiendo en ocasiones dichos principios. Viene pues a constituir el Derecho Mercantil, un importante auxiliar del Derecho Fiscal para evitar la evasión - de los créditos a favor del Estado.

73.- E.- Derecho Fiscal y Derecho Penal.

El Derecho Fiscal se relaciona con el Derecho Penal, en virtud de que el cumplimiento de las normas fiscales se encuentra garantizada por sanciones de carácter penal.

El Código Fiscal de la Federación en su Capítulo IV trata de los delitos fiscales, de entre los cuales los más frecuentemente cometidos son: el contrabando, regulado por los artículos 46 a 49 52 a 59 y el 64; así como los de defraudación fiscal. al cual se refieren o tipifican los artículos 73 y 74 del Código citado.

Los llamados delitos fiscales, sin embargo, aún cuando se encuentran previstos por leyes de tal categoría, forman parte del Derecho Penal, dado que éste es un derecho unitario, pues su finalidad en general consiste en penar todo acto o hecho contrario a la ley. Las leyes fiscales prevén la existencia de delitos; --- pero a éstos se aplican todos los principios jurídico-penales, la teoría del delito, así como las leyes penales procedimentales.

74.- El Código Fiscal de la Federación.

La idea de orden en una legislación es inseparable o concomitante a la de codificación; por eso es que en nuestro País, no -- fue, sino hasta la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1938, cuando pudo decirse que se creaba el eje sobre el cual habría de girar toda la Legislación Fiscal Mexicana y, consecuentemente, a partir de ese momento se empezó a diluir el caos y el desorden que hasta entonces imperaba en el Derecho Fiscal.

La dialéctica social, el proceso social, al cual no puede -- abstraerse la Economía y el Derecho, obligó o hizo necesaria la creación de un nuevo Código Fiscal de la Federación que se adecuara a las exigencias de la nueva época, este suceso fue posible el día 31 de diciembre de 1966.

El nuevo Código Fiscal, cuya vigencia comenzó a correr a --- partir del 1.º de abril de 1967, derogó las siguientes disposi--- ciones fiscales:

- A.- El Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre - de 1938, con sus adiciones y reformas.
- B.- La Ley del 30 de diciembre de 1946 que creó un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra - las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.
- C.- La Ley del 29 de diciembre de 1948 que creó un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Na- ción contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fis- cal de la Federación en los juicios de nulidad promovi- dos contra las resoluciones de las autoridades del De- partamento del Distrito Federal.
- D.- El Decreto del 21 de abril de 1959 que estableció la Auditoría Fiscal Federal.

El Código Fiscal de la Federación en vigor, reconoce un con- tenido heterogéneo, puesto que recoge a través de su capitulado, tanto normas de orden sustantivo, como disposiciones de carácter adjetivo o procesal. (1)

Por último, es importante manifestar que el Código Fiscal a través de su artículo 10. prevee una doble supletoriedad: suple- toriedad del mismo Código Fiscal con respecto a las demás leyes -

(1) Tal carácter lo pone de relieve el licenciado Sergio F. de la Garza cuando dice:

"El nuevo Código se divide en títulos, los títulos en capítulos y algunos capítulos en secciones. El Título Primero contiene las - "Disposiciones Generales", el Título Segundo se denomina "Disposi- ciones Sustantivas"; el Título Tercero tiene como epígrafe "Pro- cedimiento Administrativo" y el Título Cuarto "Procedimiento Con- tencioso". Ha desaparecido toda la reglamentación relativa al - Tribunal Fiscal de la Federación de la cual se ocupa su propia - Ley Orgánica".

De la Garza, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. Quinta Edición. Editorial Porrúa, México, 1973. p. 67

fiscales y supletoriedad del derecho común con relación al Código en cuestión. Lo anterior significa que las cuestiones fiscales - deberán regularse por las leyes respectivas y, solamente en caso de que no exista ley fiscal aplicable, se estará a las disposiciones del Código Fiscal y, además, cuando ante tal situación el propio Código no contenga ley aplicable al caso, deberán observarse las reglas del derecho común.

CAPITULO IV

"ASPECTOS FISCALES DE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO"

75.- Introducción.

Las garantías del gobernado consagradas en diversos artículos de la Constitución Política Mexicana, ⁽¹⁾ se traducen en el conjunto de requisitos, obviamente constitucionales, que toda autoridad debe observar al emitir un acto cuyos efectos y consecuencias repercutan en la esfera jurídica de algun gobernado, vienen a ser, por lo tanto, un especie de valladar, un límite más allá del cual anida el cáncer de la arbitrariedad, de la ilegalidad e iniquidad de que se contagia el acto autoritario que lo traspassa y cuyo aniquilamiento o destrucción incumbe incuestionablemente a nuestro extraordinario juicio de amparo, deviniendo en tal virtud, nuestra excelsa institución, en un auténtico paliativo del actuar autoritario ilegítimo, inconstitucional y, por lo mismo, reprobable.

Este capítulo tiene por objeto el tratar de señalar algunos de los aspectos fiscales más importantes que contemplan o reconocen las garantías del gobernado, aspectos que necesaria y consecuentemente se traducen a su vez en requisitos de obligatoría observancia para las autoridades fiscales en su cotidiana actuación; así como para el Poder Legislativo o Congreso de la Unión al expedir las leyes fiscales; señalamiento que, en todo caso, va encaminado a precisar algunos de los casos de procedencia de nuestro juicio constitucional en materia fiscal.

(1) El concepto "garantías del gobernado" implica o comprende a las garantías sociales, lo mismo que a aquéllas disposiciones que la jurisprudencia de la Corte ha elevado al rango de garantías como son las disposiciones que se contienen en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, es decir, este concepto no se contrae a los veintinueve primeros artículos de nuestra Carta Magna.

76.- El Artículo Tercero Constitucional y los Impuestos Destinados para la Educación.

El Artículo 3o. de nuestro Ordenamiento Legal Supremo se ocupa de regular lo relativo a la educación o instrucción que se imparte a los habitantes de nuestro territorio nacional. Es este un precepto de contenido amplio, ya que recoge las experiencias históricas del pasado y se adecúa a las exigencias del presente; sin embargo, en el desenvolvimiento práctico de la vida social, política y económica de nuestra Nación, lamentablemente las disposiciones que en este precepto se contienen son como la voz que clama en el desierto (*vox clamans in deserto*), pues su inobservancia en importantes renglones es de todos conocida.

No es mi intención hacer una exégesis respecto de este dispositivo constitucional, sino que solamente me referiré a aquella parte del artículo a estudio que dice:

"Toda la educación que el Estado imparta será gratuita".

Se contraviene la anterior disposición cuando el Estado obliga por cualquier medio a quienes reciben educación, precisamente por ese hecho, al pago de una prestación o contraprestación pecuniaria o de cualquier especie.

Ante tal situación surge el problema de precisar si el impuesto del uno por ciento que cobra y percibe el Estado para sufragar los gastos de la educación superior pugna o no con el contenido de la fracción VII del artículo cuestionado, en cuya fracción se contempla la disposición que ha quedado transcrita.

Mi opinión es en el sentido de que, desde este punto de vista el mencionado impuesto no es contrario al texto y sentido del dispositivo legal de referencia, en virtud de que el mencionado impuesto no se percibe en función de que se reciba el servicio --

público educativo, sino que se cobra y se recaba por el Estado, - recibase o no el aludido servicio. (1)

Sin embargo, considero, que contemplado este impuesto a la luz de otro precepto constitucional como lo es el artículo 31, -- precisamente en su fracción IV, no puede sino concluirse que el impuesto mencionado es inconstitucional, puesto que en el artículo y fracción citados se establece, entre otras cosas, la obligación que tienen los causantes de contribuir para los gastos públicos, entendidos éstos en un sentido general, no especial ni determinado; razón por la cual, toda percepción del Estado que previamente a la recaudación tenga señalado un fin determinado, es por ese -- solo hecho inconstitucional. (2)

(1) "El impuesto del uno por ciento para la educación superior no viola la garantía prevista en el precepto citado, aún --- cuando sí es criticable su existencia. ya que no es a través de --- impuestos especiales, afectados a fines especiales, como debe bu--- carse una mayor contribución a gastos determinados, pues para --- ello existe un sistema impositivo que debe soportar un aumento en las tasas existentes o creación de gravámenes afectando a fuentes aún no gravadas".

Margain Manautou Emilio. op. cit. p. 202.

(2) "El inciso IV del artículo 31 de la Constitución Federal manda que las contribuciones se apliquen al pago de los gastos públicos. Esto debe entenderse en el sentido de que los impuestos previstos en la Ley de Ingresos deberán ser destinados a cubrir los gastos que en conjunto figuren en el Presupuesto de Egresos, sin que el Estado pueda antes de la recaudación, señalar un fin-- determinado al recurso".

Martínez López Luis. op. cit. p. 65.

Sin embargo, no obstante los comentarios anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en favor de -- la constitucionalidad de los impuestos establecidos para un fin de -- terminado, a través de varias tesis emitidas a propósito de los -- juicios de amparo que por tal situación se han entablado.

No me queda sino agregar con relación a esta situación, que toda clase de "derechos de inscripción", cuotas, colegiaturas o "cooperaciones" que marginan del privilegio educativo a muchos gobernados y que de hecho se exigen en muchas de las escuelas oficiales, están en abierta contradicción con la enunciación nítida contenida en la fracción VII del artículo 3o. constitucional.

77.- El Artículo Quinto Constitucional y los Impuestos Sobre Productos del Trabajo.

La garantía de la libertad de trabajo se encuentra plasmada en el texto del artículo 5o. de la Ley Fundamental. La parte del precepto mencionado que reviste interés para la presente obra, -- por la conexión que tiene con el Derecho Fiscal, es aquélla que se expresa en la siguiente fórmula:

"Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino -- por resolución judicial".

Ahora bien, con respecto a la garantía de seguridad jurídica recogida en la fórmula expresada, surge la siguiente interrogante: ¿son inconstitucionales los impuestos que gravan el ingreso que -- por concepto de salario perciben los trabajadores en general, por el hecho de que se les priva con dichos impuestos de parte de su salario sin que exista resolución judicial en tal sentido?.

En mi opinión, la cuestión planteada se resuelve en el sentido de que no debe estimarse inconstitucional el impuesto que grava el producto del trabajo de los asalariados, puesto que el artículo 31 constitucional en su fracción IV establece la obligación a cargo de todos los mexicanos de contribuir para el gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Sin embargo, la aseveración anterior adolece de una importantísima --- salvedad contenida en el artículo 123 constitucional, galardón de

las garantías sociales de la clase trabajadora, cuando en su apartado "A" fracción VII preceptúa: "El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento".

Lo anterior significa que la obligación de tributar se entiende referida a quienes tienen posibilidades económicas para contribuir al gasto público, ya que sería injusto que se exigiera el pago de un impuesto o prestación fiscal a quienes solamente cuentan con lo estrictamente indispensable y, en ocasiones ni eso, -- para sufragar sus más ingentes necesidades, en tal virtud, todo impuesto o prestación que grave el salario mínimo que como producto de su trabajo percibe el asalariado u obrero, es inconstitucional como ya se ha demostrado.

78.- El Artículo Quinto Constitucional y la Retención de Impuestos

Una disposición que viene a complementar y consolidar la libertad de trabajo es la que se contiene en el primer párrafo del artículo 5o. de nuestra Ley Suprema en el que textualmente se --- dispone:

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se --- ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo --- 123".

La fórmula anterior no constituye un enunciado absoluto, ya que, además de la salvedad que en la misma se determina, el propio artículo contempla las siguientes excepciones:

- A.- Desempeño obligatorio de servicios públicos: el de las - armas y los de jurados;
- B.- Desempeño obligatorio de cargos consejiles y de elección

popular;

C.- Funciones electorales y censales, y

D.- Servicios profesionales de índole social.

Ahora bien, surge el siguiente problema: ¿la obligación que impone el Estado a cargo de ciertos gobernados, consistente en retener o recaudar determinados impuestos, con las consiguientes -- obligaciones secundarias que esto trae aparejado, es contraria a la garantía de la libertad de trabajo?.

Si el Estado determina y consigna la obligación a cargo de los gobernados consistente en el despliegue de una actividad no comprendida entre las excepciones previstas por el artículo 5o. - constitucional, sin tomar en cuenta la voluntad del afectado, y, además, sin que a éste se le asigne la justa retribución, no se puede concluir de otra forma, sino en el sentido de considerar -- que tal proceder es violatorio de la carísima garantía de la libertad de trabajo.

Por otra parte, las obligaciones de retener y recaudar impuestos a cargo de los gobernados, al no concurrir la voluntad de éstos, ni asignárseles retribución alguna por el desempeño de tal actividad, tiene un marcado vicio de inconstitucionalidad, cuya notoriedad se acentúa, puesto que, sumado a lo anterior, la referida obligación no se comprende entre las salvedades marcadas por el propio artículo 5o. de nuestra Constitución.

Nuestro más Alto Tribunal Judicial Federal, sin embargo, ha resuelto lo contrario, aduciendo, entre otras cosas, que la retención de un tributo no es un trabajo personal, sino que es un medio adecuado para la recaudación de impuestos y que, además, no es ni onerosa ni difícil y facilita el control de la fuente impositiva. La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

aunque respetable, es poco afortunada. (1)

La verdad es que, La Corte, ante situaciones que no encuentran apoyo o fundamento en nuestra Ley Suprema, acude reiteradamente en auxilio del erario estatal haciendo constitucional aparentemente, lo que contemplado a la luz de la razón jurídica no lo es. Para evitarle malavares y artificios a la Suprema Corte, hubiera sido suficiente consignar entre las excepciones a que se refiere el artículo 5o. a estudio, la obligación a cargo de los gobernados de recaudar y retener impuestos o prestaciones fiscales cuando las leyes respectivas así lo determinen o, simplemente, como lo expresa el licenciado Margain Manautou, consignar como salvedad las obligaciones que deriven de los ordenamientos tributarios. (2)

79.- El Derecho de Petición ante las Autoridades Fiscales.

El derecho de petición se consigna en el artículo 8o. de la Constitución Política Mexicana, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por es--

(1) "El obligado a retener o a comprobar el pago del impuesto, adquiere responsabilidad solidaria con el causante, a virtud de ese pago, por ser uno de los presupuestos fundamentales de la situación legal generadora del impuesto y con ello no realiza una actividad ajena y gratuita que conculque el artículo 5o. de aquella Constitución, sino que satisface y cumple la obligación que tiene de que nadie evada el pago de un impuesto, en correspondencia a la prescripción categórica instituida en la fracción IV del mismo artículo 31 constitucional".

Informe a la S. C. de J. de la N. 1967, Presidencia, p.209, A. en R. 1012/63, Alicia García Lizárraga.

(2) Margain Manautou Emilio. op. cit. p. 208.

crito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República".

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacer lo conocer en breve término al peticionario".

La garantía de libertad a que se contrae el derecho de petición, obliga a las autoridades solamente a dar contestación por escrito a las peticiones de los gobernados y a notificar la resolución al interesado, es decir, no implica que la autoridad deba dictar una respuesta en determinado sentido, ni se le obliga a resolver el problema que ante ella se plantea, simple y sencillamente, la autoridad satisface la garantía respectiva, contestando -- algo, concediendo o negando, aún cuando no se aborde el fondo del asunto que se le expone, sin embargo, entre la contestación y la petición debe prevalecer cierta coherencia o relación.

Las variantes que en materia fiscal reviste la garantía a estudio, las recoge el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación al estatuir:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda".

De lo asentado por el artículo anterior se deduce que cuando las autoridades fiscales no den contestación a la petición de un gobernado dentro del término que señalan las leyes respectivas o dentro de los noventa días que marca el Código Fiscal, se entenderá que aquélla se resuelve en sentido negativo.

Sin embargo, es importante señalar que la negativa ficta, no significa observancia del derecho de petición, puesto que "... la negativa ficta no libera a las autoridades fiscales de acatar el artículo 80. constitucional, esto es, a contestar una petición pacífica y respetuosa hecha por escrito, puesto que de admitirse la interpretación en tal sentido se haría nugatorio lo que establece el artículo 80. constitucional".⁽¹⁾

Por lo tanto, tomando en consideración lo anteriormente apuntado, el gobernado a quien perjudica una negativa ficta, tiene ex peditos los siguientes caminos:

- A.- Acudir en demanda de amparo ante los Tribunales Federales para el efecto de que la autoridad conteste.
- B.- Atacar la resolución negativa mediante el respectivo juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- C.- Seguir insistiendo con su petición ante la propia autoridad fiscal.

80.- Las Garantías Consagradas por el Artículo 14 Constitucional y la Materia Fiscal.

En torno al artículo 14 constitucional se han suscitado las más apasionantes, candentes y contradictorias discusiones de que se tenga memoria en los anales históricos del Derecho Mexicano. - Desde su aparición en la palestra de las discusiones del Congreso Constituyente de 1956-57, se inició la avalancha de polémicas que este artículo ha provocado y provoca en la práctica jurídica. El

(1) "Boletín de Información Judicial", agosto de 1958, p.459

eminente jurista mexicano don Emilio Rabasa, a propósito de esta norma constitucional ha expresado que "En los primeros tiempos -- del juicio de amparo, primeros también de la aplicación a casos - prácticos de las garantías individuales, ni el foro, ni los tribunales parecen tener idea del precepto que más tarde había de dar por sí solo tanto quehacer como todas las demás garantías jun--tas". (2)

El artículo 14 es además, uno de los dos artículos cuya violación más frecuentemente se alega por los quejosos al interponer el juicio de garantías. Es un artículo harto complejo cuyas garantías de seguridad jurídica serán proyectadas al campo del Derecho Fiscal de la siguiente forma:

- A.- Garantía de la Irretroactividad de las leyes fiscales.
- B.- Garantía de Audiencia en materia fiscal.
- C.- Garantía de legalidad en materia fiscal.

81.- A.- Garantía de la Irretroactividad de las Leyes Fiscales.

La garantía de la irretroactividad de las leyes se consigna en el primer párrafo del artículo 14 constitucional en los términos siguientes:

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

Será retroactiva una ley, según el parecer de la Suprema Corte, cuando obra sobre el pasado lesionando derechos adquiridos bajo el imperio y vigencia de leyes anteriores. (2)

(1) Rabasa, Emilio, op. cit., p. 27

(2) "Para que una ley sea retroactiva se requiere que obre - sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores".

Sin embargo, en materia fiscal para resolver el problema de saber cuando se presenta el caso de aplicación retroactiva de -- leyes fiscales, no basta acudir y aplicar la teoría clásica de -- los derechos adquiridos, sino que se requiere precisar el momento en que surgió el hecho generador del crédito a favor de la Hacienda Pública. Así, tomando en cuenta lo expuesto, podrá afirmarse que una ley fiscal se está aplicando retroactivamente, cuando regula obligaciones tributarias cuyo hecho generador ha surgido al amparo de una ley fiscal anterior.

Ahora bien, la prohibición constitucional a la aplicación retroactiva de una ley, solamente se contraerá a los casos en que -- se perjudique a alguna persona en general, por lo que, podrá aplicarse retroactivamente una ley y estipularse en la misma ley dicha aplicación, cuando de ello deriven beneficios notorios al gobierno.

El artículo 17 del Código Fiscal de la Federación estatuye -- un caso de aplicación retroactiva general al manifestar:

"La obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales.

Dicha obligación se determinará y liquidará conforme a las --

Apéndice al tomo I, pp. 226 y 227, en relación con la tesis jurisprudencial 921, in fine, del apéndice al tomo CXVIII. (Tesis 162 de la Compilación 1917-1965, Mat. Gen.).

"Además la misma Suprema Corte ha considerado en su jurisprudencia que los particulares no pueden adquirir derechos que estén en pugna con el interés público; de suerte que cuando una ley lesiona un derecho de esa clase, no hay retroactividad, aun -- cuando la existencia del derecho sea anterior a la de la ley". -- (Apéndice al tomo CXVIII, tesis 922).

Nota: Tomado del libro Las Garantías Individuales del doctor Ignacio Burgoa O., p. 486.

disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento; pero le serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan -- con posterioridad".

La enunciación contenida en el párrafo segundo del artículo transcrito, se traduce en el sentido de que las leyes fiscales -- que se expidan derogan las leyes anteriores de igual categoría. En el caso especial del Código Fiscal, las normas procesales que contiene derogan las anteriores disposiciones fiscales procedimentales, consecuentemente, el Código Fiscal en la parte relativa se aplicará retroactivamente a los casos surgidos bajo el amparo de leyes fiscales anteriores. Sin embargo, no debe desconocerse que para poder considerar constitucional tal proceder, se requiere -- que dicha aplicación retroactiva le reporte beneficios y no perjuicios al gobernado, ya que lo contrario implicaría un acto autoritario notoriamente inconstitucional violatorio de la garantía de la irretroactividad de la ley.

82.- B.- La Garantía de Audiencia en Materia Fiscal.

Una de las garantías que mayor protección imparte al gobernado es la garantía de audiencia, de ineludible y obligada observancia y reconocimiento constitucional por parte de todo aquel Estado que se jacte de vivir un auténtico régimen de Derecho.

Fruto de interesantísimas polémicas sustentadas por los juristas más renombrados de pasadas épocas tales como don Ignacio L. Vallarta, José María Lozano, Miguel Mejía y don Emilio Rabasa, el texto actual del artículo 14 en el que se recoge esta importantísima garantía ha quedado como sigue:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a --

las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Pues bien, las autoridades fiscales oficiosamente realizan una serie de actos tendientes a determinar, liquidar y, en caso de incumplimiento en el pago, exigir coactivamente la satisfacción de los créditos a favor de la hacienda pública, conjunto de determinaciones cuya concatenación integra el llamado procedimiento administrativo de ejecución.

Mucho se ha discutido si el referido procedimiento, al que con más propiedad debiera llamársele procedimiento de ejecución fiscal, pugna con la garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

Al respecto se arguye, entre otras cosas, que el procedimiento ejecutivo seguido por las autoridades fiscales es contrario a la garantía de que se trata, puesto que la mencionada autoridad actúa oficiosamente, sin darle la ingerencia debida al causante, quien en tal virtud, es privado de sus derechos sin ser oído, es decir, sin que se le otorguen las dos oportunidades en que se desenvuelve la garantía de audiencia: La oportunidad probatoria y la defensiva.

La Suprema Corte de Justicia, basada en cuestiones meramente de política fiscal, se ha pronunciado a favor de la constitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución.

Por otra parte, con la fuerza del fundamento constitucional, el doctor don Ignacio Burgoa ha emitido una acertada opinión, cuando a propósito de este problema ha expresado: "Ya hemos afirmado que el acto de autoridad condicionado por la citada garantía es un acto de privación. Ahora bien, la determinación de un tributo y su cobro no presentan esta naturaleza en sentido estricto, puesto que se traducen en prestaciones de dar que se imponen a --

los causantes sin que en sí mismas impliquen la desposesión de un derecho o de un bien que se comprenda dentro de su esfera jurídica. Si esas prestaciones no se realizan o hacen efectivas, la autoridad fiscal ejerce la facultad económica coactiva, la cual culmina con el remate y adjudicación de los bienes o derechos del causante que se hayan secuestrado administrativamente para asegurar los intereses fiscales. Tales actos sí revisten el carácter de actos de privación pues mediante ellos se reduce o merma la esfera jurídica del sujeto contra quien se hubiesen ejecutado, por esta causa, antes de que se efectúen sí debe otorgarse al causante que haya incurrido en impago de las prestaciones fiscales, la oportunidad defensiva y probatoria en que radica la esencia de la garantía de audiencia". (1)

83.- C.- Garantía de Legalidad en Materia Fiscal en Resoluciones y Sentencias.

Esta garantía de seguridad jurídica está prevista en el párrafo cuarto del artículo 14 constitucional y redactada en la siguiente forma:

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

La anterior disposición constitucional, merced al artículo 158 de la Ley de Amparo y a las varias tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte, ha ampliado sus alcances a toda la materia jurisdiccional con exclusión de la penal, razón por la cual, las autoridades administrativas a las que compete la resolu

(1) Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. p. 529

ción de una cuestión de carácter fiscal que haya implicado un procedimiento que necesariamente deba culminar con una sentencia o resolución deben resolver conforme a la ley fiscal aplicable o a la interpretación jurídica de la misma. Así por ejemplo, el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver los juicios de nulidad que involucren situaciones fiscales, debe dictar una sentencia -- que se ajuste a la letra o a la interpretación jurídica de la ley aplicable y, solamente cuando esto no sea posible por no existir ley aplicable, se fundará en los principios generales del derecho ya que lo contrario se traduciría en violación flagrante a la garantía de legalidad en materia jurisdiccional consagrada por el párrafo cuarto del artículo 14 constitucional.

84.- El Artículo 16 Constitucional y la Garantía de Legalidad en General.

El artículo 16 de nuestra Ley Fundamental recoge la garantía que sin lugar a duda imparte mayor protección al gobernado frente a los desmanes de la autoridad, tal garantía, catalogada dentro de las llamadas de seguridad jurídica, es la de legalidad, cuya enunciación, comprendida en el primer párrafo del artículo citado, se contiene en la siguiente fórmula:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

La garantía de legalidad se revela en la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento a que se debe contraer toda la actuación del Estado frente al gobernado en general.

Lo anterior quiere decir, que a la autoridad no le es dable actuar caprichosamente en perjuicio de los gobernados, sino que -

para poder emitir un acto de molestia válidamente, será necesario que exista una ley general que prevea expresamente el caso concreto de aplicación y que la conducta desplegada por el gobernado se adecúe a los extremos legales. Lo anterior no viene sino a confirmar aquel principio jurídico, base y sustento de todo régimen de derecho, de que las autoridades solamente pueden hacer lo que las leyes les permitan. Así pues, no basta la existencia de la ley que prevea el caso concreto y que ésta otorgue competencia a determinada autoridad para aplicarla, sino que además para que pueda reputarse legal el acto de molestia, será requisito indispensable que el supuesto normativo abstracto se adecúe al caso específico o concreto de que se trate y, finalmente, que se objetivice o formalice en el mandamiento escrito en el que se expresarán los preceptos aplicables y los motivos que esgrime la autoridad para su aplicación.

Lo antes expuesto ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de innumerables ejecutorias que en sí mismas han constituido ya jurisprudencia y que, en obvio de repeticiones y dada la limitación de esta tesis, se omite su estudio y referencia.

85.- La Garantía de Legalidad y la Facultad Discrecional.

Frente a aquellas normas que obligan a las autoridades a actuar exactamente en un determinado sentido, se encuentran aquellos preceptos que consignan a favor de la autoridad la llamada facultad discrecional, la cual se hace consistir en la potestad consignada por una ley a las autoridades para actuar, razonablemente, dentro de un margen gradual de atenuación o gravedad que como supuestos observa la propia ley.

El acto discrecional tiene lugar, por lo tanto, según lo ha dicho Roger Bonnard, "cuando la ley deja a la administración un

poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, o cómo debe obrar, o en fin, que contenido va a dar a su actuación". (1)

En materia fiscal existe un gran número de normas que facultan a las autoridades para actuar dentro de un margen de discrecionalidad; sin embargo, no basta la existencia de la ley que prevea la discrecionalidad para que el ejercicio de la misma se considere acorde con la garantía de legalidad, sino que además, es necesario que la autoridad, al ejercer tal facultad, actúe racional y lógicamente observando aquellas circunstancias o elementos que tomó en cuenta el legislador para establecer la discrecionalidad, sin invertir el orden de los supuestos, lo contrario equivale a un desvío de poder, conducta que por inmotivada es arbitraria y pugna con el recto sentido de la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

86.- Fundamento Constitucional de las Visitas Domiciliarias.

Es indiscutible que uno de los medios más eficaces con que cuenta el Estado para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados, son las visitas o inspecciones domiciliarias, cuyo fundamento constitucional se localiza en la parte final del artículo 16 constitucional que dice:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

(1) Citado por el licenciado Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo", p. 246.

Las formalidades a que deben sujetarse las visitas domiciliarias en materia fiscal las menciona el artículo 84 del Código Fiscal de la Federación, cuyas disposiciones pueden ser agrupadas de la siguiente manera:

A.- Existencia de un mandamiento escrito en el que se expresarán los nombres tanto del visitado como de los visitantes, así como el impuesto o derechos de cuya verificación se trate.

B.- Notificación al visitado mediante la entrega de la orden escrita respectiva.

C.- Facultad del visitado para designar dos testigos. En caso de negativa, se pasará este derecho a los visitantes.

D.- Prevención de casos especiales en los cuales pueden los visitantes recoger los libros, registros y documentos respectivos.

E.- Conclusión de la visita con el levantamiento de un acta circunstanciada en la que se expresarán las omisiones observadas y los resultados obtenidos.

F.- Se deberá firmar el acta por los interesados o intervinientes, en caso de negativa por parte del visitado y sus testigos, así lo harán notar los visitantes.

G.- El visitado podrá inconformarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los veinte días siguientes a la conclusión del acta, ofreciendo y rindiendo simultáneamente las pruebas que estime pertinentes.

Todos los requisitos anteriores, con exclusión de las disposiciones mencionadas en el último apartado, deben ser observadas

por los visitadores, en virtud de que dichos requisitos deben ser tomados en cuenta como antecedentes y fundamento de las sanciones fiscales a que se haga merecedor el visitado, en tal virtud, la omisión de uno de ellos le resta eficacia probatoria al acta respectiva y la sanción que se imponga en tales condiciones, por ilegal, estará viciada de inconstitucionalidad.

87.- El Artículo 17 Constitucional y la Prisión por Deudas de Carácter Fiscal, su Inconstitucionalidad.

El artículo 17 de nuestro Ordenamiento Legal Supremo, consagra una importante garantía de seguridad jurídica al mencionar:

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil".

Dado el carácter limitativo de la fórmula transcrita, surge la cuestión encaminada a determinar si le es permitido al Estado, en ejercicio de su potestad soberana, establecer sanciones privativas de libertad contra los causantes por deudas de carácter meramente fiscal.

Este problema no puede resolverse sino negativamente, dada la alta jerarquía que dentro de la escala de valores ocupa la libertad, muy por encima de los intereses patrimoniales del Estado. Entiendo que el espíritu que animó a nuestros legisladores en aquella época brillante de la Reforma al redactar la disposición comentada, fue en el sentido de dar a la libertad su lugar como supremo valor humano después de la vida y evitar en general el aprisionamiento por cualquiera clase de deuda sin importar su índole jurídica.

En consecuencia, todo aprisionamiento que en contra del gobernado decreta el Estado por deudas de naturaleza fiscal, será -

inconstitucional. Desde luego, lo anterior no impide que el propio Estado tipifique y sancione con pena privativa de libertad -- aquella conducta o maniobra fraudulenta desplegada por los causantes para evadir el cumplimiento o pago de sus obligaciones fiscales.

88.- El Artículo 21 Constitucional y las Facultades que Confiere a las Autoridades Administrativas.

Este artículo consagra varias garantías de seguridad jurídica , conteniendo entre sus prevenciones la de que es propia y exclusiva de la autoridad judicial la imposición de las penas; así la de que incumbe al Ministerio Público y a su subordinada, la pollicía judicial, la persecución de los delitos. Más sin embargo, lo que reviste importancia o interés para la presente tesis, es - aquella parte del precepto que textualmente dice:

"Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que - no excederá en ningún caso de quince días".

Surge la siguiente interrogante: ¿puede encontrarse en la anterior disposición el fundamento constitucional de las multas que imponen las autoridades fiscales a los gobernados por infringir - las leyes administrativas y tributarias?

Para dar debida contestación a la pregunta anterior se requiere precisar primeramente los alcances de los términos "reglamentos gubernativos" y "reglamentos de policía", para lo cual es necesario a la vez referir que con respecto a los reglamentos administrativos se ha hecho una doble distinción:

A.- Reglamentos Administrativos Heterónomos.

B.- Reglamentos Administrativos Autónomos.

Los reglamentos heterónomos vienen a ser aquéllos que expide el Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República y los que expiden los poderes ejecutivos de los estados de la Federación con base en similares artículos de sus respectivas constituciones. El contenido de estos reglamentos viene a ser un conjunto de normas generales, abstractas e impersonales cuya finalidad estriba en facilitar el exacto cumplimiento de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. Se deduce, por lo tanto, que estos reglamentos para poder -- surgir a la vida jurídica, válidamente, requieren como presupuesto indispensable la existencia de una ley a la cual reglamentar.

Por otra parte, los reglamentos autónomos vienen a constituir un conjunto de normas generales, abstractas e impersonales de índole diversa y expedidas por el Ejecutivo, con el objeto de poder llevar lo más eficazmente posible la función gubernativa, consecuentemente, tienen por objetivo buscar el mayor bienestar para el conglomerado humano que vive en la circunscripción territorial a la que se limita el campo de aplicación de estos reglamentos, - los cuales, por lo tanto, deben encausarse hacia la armonización de las relaciones sociales, para lo cual, entre otras cosas, deberán reprimir toda alteración de la paz pública, ordenar el tránsito de vehículos, procurar el aseo urbanístico, dictar medidas --- para el embellecimiento de la ciudad, etc.

Ahora bien, estos últimos reglamentos, cuya existencia no se supedita a la ley previa, son a los que alude exclusivamente la - Constitución en su artículo 21 bajo la denominación "reglamentos gubernativos y de policía".

Consecuentemente, volviendo a la interrogante planteada, se

debe concluir que solamente cuando se violen estos reglamentos -- puede constitucionalmente imponer sanciones la autoridad administrativa, razón por la cual, no siendo las leyes administrativas y tributarias reglamentos gubernativos y de policía, las autoridades fiscales no tienen facultades legales para imponer multas a quienes infrinjan las leyes fiscales, laguna constitucional que necesariamente debe ser subsanada, ya que en la actualidad la facultad sancionadora con la que debe revestirse a la autoridad fiscal para hacer cumplir sus resoluciones, carece de fundamento --- constitucional.

89.- El Artículo 22 Constitucional, los Impuestos Confiscatorios y las Penas Trascendentales.

El artículo 22 de nuestra Constitución preceptúa:

"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, - la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

De entre las prohibiciones contempladas por el referido precepto constitucional, reviste importancia para la presente obra, la relativa a la confiscación de bienes, con respecto a la cual - el propio artículo en su párrafo segundo se ocupa de hacer una -- aclaración en el sentido de que "No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas".

El doctor Ernesto Flores Zavala, eminente fiscalista mexicano, ha opinado con respecto al párrafo constitucional transcrito, que a través del mismo se "está autorizando el establecimiento de gravámenes que absorban la totalidad del capital de los particula

res", concluyendo que, "aún cuando deben no establecerse estas -- clases de cargas, en caso necesario podrá hacerse, sin que pueda decirse que se trata de gravámenes confiscatorios". (1)

Mi opinión, sin embargo, es contraria a la vertida por el -- distinguido fiscalista, basándome en las consideraciones que en -- seguida expongo:

Primeramente diré que entiendo por impuesto confiscatorio, -- aquella prestación en dinero o especie que fija unilateralmente -- el Estado a cargo de los gobernados y cuyo importe es igual o --- equivalente al de los bienes gravados. Por ejemplo, cuando el im -- puesto sobre la renta es igual a la renta obtenida, o cuando el - impuesto sobre ingresos mercantiles es igual al ingreso de una em -- presa, etc. Pues bien, dichos impuestos están proscritos del De -- recho Fiscal Mexicano, en virtud de que el establecimiento de los mismos pugnaría en forma clara y abierta con el principio de la equidad y proporcionalidad de los impuestos y cargas fiscales en general recogido por el artículo 31 fracción IV de nuestra Consti -- tución y, lo que es más importante aún, dichos impuestos serían -- un atentado claro al propio sistema en que vivimos, ya que estos se traducirían en verdaderas armas en contra de la propiedad pri -- vada, garantizada expresamente por el artículo 27 constitucional.

El párrafo del artículo 22 de nuestra Carta Magna que es objeto de este comentario, sólo puede compatibilizar con los -- demás artículos constitucionales, interpretándolo en el sentido -- de que, habiendo un impuesto proporcional y equitativo, una perso -- na pueda acumular una deuda por concepto de dicho impuesto que -- pueda requerir en un momento dado el embargo de todos sus bienes para con su producto pagar el impuesto omitido.

(1) Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Me -- xicanas. Undécima Edición. 1969. p. 205.

Por otra parte y respecto de otra de las penas prohibidas -- por el dispositivo legal que parcialmente analizo, diré que por pena inusitada se entiende a aquélla que se impone por la autoridad sin estar prevista en ley alguna, esto es, obedece a un capricho autoritario. Será pena trascendental, aquélla que se aplica a una persona sin haber cometido la infracción o delito que la amerita, sino que se le impone, simple y sencillamente, por una determinada relación que se tiene con el infractor o presunto culpable.

Pues bien, toda autoridad que obre en el sentido de los supuestos expresados, estará actuando en forma inconstitucional, en virtud de que su actuación implica entre otras, la violación de las garantías consagradas por el artículo 21 constitucional.

90.- El Artículo 28 Constitucional y la Exención de Impuestos.

El artículo constitucional de referencia, garantiza la libre concurrencia de los gobernados en las actividades económicas como resultado o consecuencia de la libertad de trabajo. La parte del precepto que interesa citar es aquélla que dice:

"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá... exención de impuestos ..."

Esta disposición constitucional ha dado mucho de que hablar en el campo del Derecho Fiscal en el que los teóricos de esta rama jurídica han discutido acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las exenciones autorizadas por las leyes fiscales.

Generalmente se ha resuelto que el artículo 28 constitucional prohíbe solamente aquellas exenciones fiscales permanentes o definitivas en favor de determinadas personas; pero que no es contraria al dispositivo constitucional mencionado, la exención con-

sagrada a través de una ley general, abstracta e impersonal emanada del Poder Legislativo.

Por mi parte, considero que para resolver el problema referido, es necesario hacer una distinción entre la no causación de un impuesto y la mera exención del mismo.

La no causación del impuesto significa una no adecuación en el supuesto que la ley prevé como hecho generador del crédito -- fiscal, ya sea por determinación misma de la ley, o por la inexistencia de la fuente gravable.

La exención es el privilegio de no pagar impuestos, no obstante de que los beneficiarios se encuentren en el supuesto que la ley determina como hecho generador de un crédito fiscal.

Ahora bien, pienso que la Constitución a través del artículo comentado, al no hacer una distinción o referencia especial acerca de la exención cuya prohibición contempla, debe interpretarse en el sentido de que está prohibiendo en forma general y absoluta toda clase de exención de impuestos y, por lo mismo, el establecimiento de este privilegio fiscal, sea por la autoridad administrativa o por el propio Legislativo, es inconstitucional, muy a pesar del criterio que contrariamente ha sostenido nuestro Supremo Tribunal Judicial. (1)

(1) "Causante" es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes tributarias, se ve obligado al pago de la prestación determinada a favor del fisco; esa obligación deriva de que se encuentre dentro de la hipótesis o situación señalada en la ley, esto es, cuando se realiza el hecho generador del crédito. "No causante" lógicamente es la persona física o moral cuya situación no coincide con la que la ley señala como fuente de un crédito o prestación fiscal. "Sujeto exento" es la persona física o moral que legal o normalmente tiene la calidad de causante, pero que no está obligado a enterar el crédito tributario, por encontrarse en condiciones de privilegios o franquicias".

Semanario Judicial de la Federación, Tomo CI, p. 1285.

No desconozco, sin embargo, que efectivamente en algunas o
siones, por razones de equidad, de conveniencia o de política e
conomica, es necesario dejar fuera de la causación fiscal, en forma
temporal o definitiva y mediante normas abstractas, generales e -
impersonales, a algunas personas físicas o morales, casos en los
que debe acudirse a la figura de la no causación del impuesto y -
no a la exención del mismo, con lo cual se evitaría caer en la --
inconstitucionalidad en la que tan frecuentemente se incide en m
a
t
e
r
i
a
f
i
s
c
a
l
.

CAPITULO V

"DE LAS OBLIGACIONES FISCALES"

91.- Nociones Preliminares.

El Estado para la obtención de los recursos que le son necesarios, está facultado para determinar que situaciones, actividades o bienes deben ser considerados como fuente de una prestación fiscal, determinación con base en la cual y por conducto del Poder Legislativo, crea las leyes que en si mismas recogen el presupuesto normativo, abstracto e hipotético que se ha tomado en cuenta para establecer una carga fiscal con referencia a los gobernados. Esto que ha quedado expuesto, es lo que doctrinariamente se conoce con el nombre de "hecho imponible".

El hecho imponible, es decir, el hecho hipoteticamente previsto en la norma, como lo definió Sainz de Bujanda, debe contener una serie de elementos que le permitan producir los efectos jurídicos esperados. Según el tratadista argentino Dino Jarach, dichos elementos son los que a continuación se mencionan: (1)

A.- Los hechos objetivos contenidos en la definición legal del presupuesto.

B.- La determinación subjetiva del sujeto o sujetos que resulten obligados al pago del gravamen.

C.- El momento de vinculación del presupuesto de hecho con el sujeto activo de la imposición.

D.- La delimitación en el espacio y en el tiempo de esos hechos.

E.- La cantidad expresada en suma finita, o bien en un porcentaje o alicuota aplicable a la base imponible, que representa o arroja como resultado el "quantum" de la obligación tributaria.

(1) Jarach Dino. Curso Superior de Derecho Tributario. p 175.

Ahora bien, para que surja la relación jurídica tributaria, entre el Estado y el gobernado, se requiere que éste se sitúe en la hipótesis o supuesto del hecho imponible, caso en el cual el gobernado, el que en tal virtud adquiere la calidad de causante, debe cumplir con la prestación y exigencias secundarias que señala la norma respectiva, surgiendo a favor del Estado la facultad de poder exigir el cumplimiento de la misma, configurándose consecuentemente en esta forma la obligación fiscal y las correlativas obligaciones secundarias que la compleja naturaleza de la principal trae aparejadas.

Con relación a lo expuesto con antelación el doctor Ernesto Flores Zavala con gran acierto ha dicho:

"De una relación tributaria se derivan obligaciones para --- tres categorías de personas: 1.- El sujeto activo. 2.- El sujeto pasivo. 3.- Los terceros. El sujeto pasivo del impuesto puede tener dos clases de obligaciones: principales y secundarias. La obligación principal es sólo una y consiste en pagar el impuesto. Las obligaciones secundarias pueden ser de tres clases: a) de --- hacer; por ejemplo: presentar avisos de iniciación de operaciones declaraciones, llevar libros de determinada clase o expedir determinados documentos para el debido control del impuesto, etc. b) - De no hacer; por ejemplo: no cruzar la línea divisoria interna--- cional, sino por puntos legalmente autorizados; no tener aparatos de destilación de bebidas alcohólicas sin haber dado aviso a las autoridades fiscales; no proporcionar datos falsos; no transportar productos gravados por alguna ley sin que estén acompañados - con la documentación que demuestre el pago del impuesto; no alterar o destruir los cordones, envolturas o sellos oficiales, etc. c) De tolerar; por ejemplo: permitir la práctica de las visitas - de inspección de los libros, locales, documentos, bodegas, etc. - de la propiedad del causante". (1)

(1) Flores Zavala Ernesto. op. cit. pp. 57 - 58

Concluiré las breves nociones apuntadas, manifestando que la obligación fiscal viene a ser aquella necesidad jurídica que tiene una persona denominada causante, de cumplir a favor del Estado, que le puede exigir, una prestación o contraprestación generalmente pecuniaria y excepcionalmente en especie. (1)

92.- Fundamento Legal de las Obligaciones Fiscales.

La obligación que tienen los causantes de colaborar económicamente y en la medida de sus posibilidades con el Estado, está condicionada al hecho de que éste, en su carácter de gobernante, devuelva a la colectividad en forma de servicios públicos, las aportaciones recibidas. Esta situación obedece a una exigencia de tipo constitucional que a la vez puede ser considerada como base o fundamento legal de las obligaciones fiscales, exigencia que se contiene en el artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República que textualmente dice:

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Esta disposición constitucional adolece de gran vaguedad e imprecisión y la misma me hace recordar el comentario que hace don Emilio Rabasa a propósito de la Constitución del 57 cuando dice: "un examen ligero y una crítica sin exagerado escrúpulo, bastan para persuadirnos de que nuestra Constitución está bastante mal escrita".

(1) Esta definición se encuentra en la obra Derecho de las obligaciones del distinguido catedrático universitario Ernesto Gutiérrez y González, yo simplemente me he permitido trasplantarla al Derecho Fiscal incluyéndole algunos de los elementos distintos de esta rama jurídica.

(2) Rabasa Emilio. El Artículo 14. p. 21

El comentario anterior se justifica, aún en la actualidad, - puesto que la infortunada redacción del artículo comentado da lugar a cuatro singulares problemas de necesaria referencia:

A.- ¿Las obligaciones fiscales son acaso exclusivas de los - mexicanos?.

B.- ¿Lo recaudado por el Estado no puede destinarse a un fin determinado, sino a los gastos públicos en general?.

C.- ¿Cuál es la acepción que en materia fiscal se da al término residencia o domicilio?.

D.- ¿cuándo puede decirse que una carga fiscal cumple con -- los requisitos de proporcionalidad y equidad?.

En los incisos siguientes abordaré estos problemas, procurando dar solución a los mismos de conformidad con mi personal punto de vista y tomando en cuenta algunas de las opiniones vertidas -- por quienes se han ocupado del estudio de esta intrincada materia.

93.- Extensión de las Obligaciones Fiscales a los Extranjeros.

No es posible, sin caer en la injusticia, tolerar en un régimen de derecho la existencia de algunos gobernados que, disfrutando de las ventajas y beneficios de las instituciones jurídicas de un país, no adquieran frente al Estado obligaciones que tengan -- por objeto contribuir para el desempeño de las funciones inherentes al propio Estado.

Por eso es que los extranjeros, sea que residan en territorio nacional, sea que eventualmente se encuentren en él, o bien -- que dentro de nuestra Nación posean una fuente gravable, deben -- contribuir en igualdad de condiciones que los nacionales para los gastos públicos respectivos.

La omisión en que incurrió el Constituyente al redactar el artículo 31, se subsana con las disposiciones que se contienen en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política Mexicana a través de la cual se faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros. Así, con base en esta facultad, el Legislativo ha plasmado en el artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la obligación a cargo de los extranjeros de contribuir en igualdad de circunstancias que los nacionales, para los gastos públicos.

94.- Destino de los Ingresos Fiscales.

Una de las más importantes características que deben tener los impuestos y demás prestaciones fiscales que percibe el Estado consiste en que éstos deben ser destinados para sufragar los gastos públicos, mismos que, al no hacer distinción alguna la Constitución, deben entenderse en un sentido general.

Por otra parte, por gasto público debe entenderse todo aquél que ha sido previsto en el presupuesto anual de egresos, en consecuencia, como lo afirma el licenciado Margain Manautou, "Si tenemos la obligación de contribuir para satisfacer el presupuesto, todo impuesto que se establezca y que no esté destinado a satisfacer el gasto aprobado por la Cámara de Diputados, aún cuando su rendimiento se destine a favor de la administración activa, debe reputarse inconstitucional". (1)

95.- El Domicilio en el Derecho Fiscal.

En materia fiscal no puede circunscribirse en manera alguna el concepto domicilio a la noción de residencia, en la forma que

(1) Margain Manautou, op. cit. p. 87.

tan desafortunadamente lo hicieron nuestros legisladores al elaborar la fracción IV del artículo 31 de nuestra Ley Suprema.

El domicilio en el Derecho Fiscal reconoce una más amplia concepción que la que se le asigna en el derecho común. La importancia que reviste en la materia a estudio el concepto aludido, es de primer grado, dado que es mediante la fijación del mismo como las autoridades fiscales pueden guardar un mejor y más eficaz control sobre los causantes y, además, con base en el domicilio se fija la competencia de la autoridad fiscal que habrá de encargarse del cobro de las cargas impositivas.

Las diversas acepciones en que se desenvuelve la noción fiscal del domicilio, se contienen en las diversas leyes del sistema fiscal mexicano, coincidiendo, muchas de ellas, con aquellas situaciones recogidas por el artículo 15 del Código Fiscal de la Federación, cuyas disposiciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

A.- Domicilio de las personas físicas.- Será la casa en que habiten, el lugar donde normalmente realicen sus actividades, el lugar donde estén ubicados los bienes que dan origen a obligaciones fiscales o bien, cuando no sea posible precisarlo en los términos anteriores, será domicilio el lugar donde se encuentre la persona.

Tratándose de personas físicas o morales que residan en el extranjero y que realicen actividades gravadas en el País por conducto de representantes, se considerará como domicilio el del representante.

B.- Domicilio de las personas morales.- Será el lugar donde se asiente la administración principal del negocio, a falta de éste, lo será el lugar donde se encuentre el establecimiento prin

cial de la empresa y, en ausencia de los dos anteriores, lo será el lugar en el cual se hubiese realizado el hecho generador de la obligación fiscal.

C.- Domicilio de las sucursales o agencias de negocios es--
tranjeras.- Estas tendrán su domicilio precisamente en el lugar -
donde se establezcan, cuando varias sucursales o agencias depen--
dan de una misma asociación, tienen la obligación de señalar ---
cual de entre ellas hará las veces de matriz, en caso de que no -
realicen tal designación dentro de un plazo de quince días conta--
dos a partir de la fecha de iniciación de operaciones, la Secreta
ría de Hacienda y Crédito Público tendrá la facultad para hacerlo.

96.- Proporcionalidad y Equidad en las Contribuciones.

La proporcionalidad y equidad que como requisito de validez ha fijado la Constitución a las obligaciones fiscales a través de la fracción IV del artículo 31, obedece a un trasunto del liberalismo que tanto influyó en legislaciones pasadas.

Efectivamente, se reconoce como antecedente más remoto de --
este elemento condicionante de las obligaciones fiscales prima--
rias, a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Francia revolucionaria cuando en su apartado decimotercero expresaba: "Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución co
mún, que debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades".

Los términos o conceptos comentados han suscitado en el te--
rreno doctrinario y jurisprudencial una serie de interesantes po--
lémicas tendientes a precisar los alcances de tan ambiguos concep--
tos.

Así, por ejemplo, en épocas pasadas se negó a la Suprema Corte de Justicia la facultad para determinar si las leyes fiscales cumplían con los requisitos de proporcionalidad y equidad. Finalmente se resolvió el problema cuando la propia Corte elevó al rango de garantías del gobernado a aquellas disposiciones que se contienen en la fracción IV del artículo 31 resolviendo al efecto:

"Aunque la jurisprudencia sentada por esta Corte, en ejecutorias anteriores, fue en el sentido de que la proporcionalidad y equidad del impuesto no pueden reclamarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar esa jurisprudencia, estableciendo que si está facultado el Poder Judicial para revisar los decretos y actos del Poder Legislativo en cada caso especial cuando a los ojos del Poder Judicial aparezca que el impuesto es exorbitante o ruinoso, o que el Poder Legislativo se ha excedido en sus facultades constitucionales... Si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporción y equidad del impuesto, como derecho a todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de ese derecho es una violación de esas garantías". (1)

En el terreno doctrinario, el doctor Ernesto Flores Zavala y el licenciado Servando J. Garza opinan, y con acierto, que los términos proporcionalidad y equidad se conjugan en un mismo significado, es decir, como si fueran un mismo y único concepto y, además, que la concurrencia de estas dos palabras tiene como equivalente a la justicia, precisamente a la justicia distributiva, cuya exigencia estriba en dar un trato desigual a los desiguales e igual para los iguales, postulado que aplicado al campo del Derecho Fiscal pudiera traducirse en el sentido de que los económica-

(1) Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Tomo XVII, p. 1013, y Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, la. parte, Pleno, tesis 11, p. 42.

mente poderosos soporten lo más de las cargas fiscales y que aquellos que poco tienen soporten lo menos de dichas cargas.

El que los impuestos sean justos, es una exigencia mínima -- que constitucionalmente se le impone al régimen en que vivimos, - estructurado con base en la división de clases cuyos niveles o es- tratos dependen del potencial económico de quienes los integran. Esta realidad socioeconómica no debe ser pasada en alto por los - legisladores al crear leyes fiscales, es decir, las cargas fisca- les que en dichas leyes se prevean, deben ser altamente progresi- vas en relación directa con la capacidad económica de los contri- buyentes y así poder lograr el ideal de justicia que tanto se --- pregona.

97.- Los Sujetos Pasivos de la Obligación Fiscal.

En materia fiscal, la noción que acerca del sujeto pasivo se tiene, reviste características propias y variantes muy importan- tes si se le quiere comparar con la connotación que usualmente se le ha asignado en el ámbito del derecho común. Esto se pone de - manifiesto simplemente con la lectura de la definición respectiva que se contiene en el artículo 13 del Código Fiscal de la Federa- ción que a la letra dice:

"Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o mo- ral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está -- obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal".

"También es sujeto pasivo cualquiera agrupación que constitu- ya una unidad económica diversa de la de sus miembros. Para-la - aplicación de las leyes fiscales, se asimilan estas agrupaciones a las personas morales".

Del segundo párrafo del dispositivo legal transcrito se dedu- ce el otorgamiento de personalidad a agrupaciones que constituyen

meras unidades económicas, aún cuando otras ramas jurídicas no -- consideren sujetos de derecho a las referidas agrupaciones.

A estas agrupaciones las leyes fiscales les dan un trato --- equiparable al que reciben las personas morales, razón por la --- cual, para resolver los problemas que en torno a las mismas se -- suscitan, se les fija como requisito indispensable, la existencia de un patrimonio propio con el cual puedan responder a los intere-- ses del erario y, además, que estén dotadas de una organización - que permita su identificación, instituyendo voceros o representan-- tes ante las autoridades hacendarias, por conducto de los cuales habrán de cumplir con sus obligaciones fiscales.

Ahora bien, en materia fiscal, no siempre es la persona que causa el impuesto la obligada o responsable de su pago, sino que las leyes fiscales, y en especial el Código Fiscal de la Federa-- ción a través de su artículo 14, hace extensiva la responsabili-- dad de pago derivada de la obligación fiscal, a terceras personas situación que permite establecer la siguiente distinción:

A.- Sujetos Pasivos con responsabilidad directa.

B.- Sujetos Pasivos con responsabilidad Indirecta.

98.- A.- Sujetos Pasivos con Responsabilidad Directa.

El sujeto pasivo de un crédito fiscal, según la definición - legal que como ya dije se encuentra en el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, es la persona **física** o moral, nacional o extranjera o unidades económicas que de acuerdo con las leyes --- están obligadas al pago de una prestación determinada al fisco fe-- deral.

Es necesario aclarar que esta definición se refiere a los su

jetos pasivos de créditos fiscales federales, sin desconocer la existencia de sujetos pasivos de créditos fiscales estatales o municipales a quienes pudiera comprenderse en la misma definición, con la simple referencia de la categoría de los fiscos respectivos.

El licenciado Sergio F. de la Garza en su prestigiada obra Derecho Financiero Mexicano, hace una crítica a la definición legal comentada que, a mi juicio, carece de fundamento.

Dice el referido profesional: "El Código Fiscal de la Federación da el tratamiento o nombre de "sujeto pasivo" únicamente al sujeto pasivo principal, y se lo niega a los sujetos pasivos por adeudo ajeno, a los que llama "responsables solidarios" (Art. 14) y "retenedores" (Art. 93). Consideramos erróneo lo anterior, --- pues la figura del sujeto pasivo no se agota en la del sujeto pasivo principal, causante o contribuyente". (1)

Es infundada la observación del mencionado fiscalista, en virtud de que, según mi opinión, la definición legal que de sujeto pasivo se contiene en el Código Fiscal es de tal manera general, que abarca o comprende, tanto a los sujetos pasivos con responsabilidad directa o "principales", como a aquéllos que no tienen tal categoría; ya que es la ley y solamente la ley la que --- obliga a los responsables solidarios, retenedores, etc. al pago de una prestación determinada al fisco, situación que indudablemente se provee en el artículo 13 del mencionado Código al determinar que son sujetos pasivos aquéllos que "de acuerdo con las leyes" están obligados al pago de una prestación determinada al --- fisco..

Ahora bien, serán sujetos pasivos con responsabilidad directa o sujetos pasivos principales, como también pudiera llamarse--

(1) De la Garza Sergio F. op. cit. p 441.

les, todas aquellas personas, físicas o morales, nacionales o extranjeras o unidades económicas que realicen las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes como generadoras de un crédito fiscal.

Por otra parte, en relación con la cuestión que me ocupa, es pertinente manifestar que el artículo 14 del Código Fiscal hace extensiva la obligación fiscal a ciertas personas a las que indebidamente generaliza y cataloga como "responsables solidarios", - en virtud de que no todos los casos contemplados se refieren a responsabilidades solidarias.

La diversa naturaleza de los casos que se prevén en las diez fracciones del dispositivo legal antes mencionado, ocasiona gran desconcierto entre los estudiosos de esta, ya de por sí, difícil materia. De los aludidos casos me ocuparé en el siguiente inciso, básteme sólo aclarar aquí, que en el mencionado artículo 14 se observan algunos supuestos de responsabilidad solidaria, - que, no por ser tal, deja de ser directa o principal para todos los que en ella se involucren. La solidaridad implica igualdad - en la responsabilidad de los intervinientes, en el caso de los deudores, éstos son sujetos igualitarios de una misma obligación, es decir, no puede decirse que la responsabilidad de uno sea principal con respecto a la responsabilidad de otro u otros, todos los deudores o sujetos pasivos tienen la responsabilidad única, - directa y principal de cumplir con la obligación, en el caso de la materia a estudio, de pagar la prestación fiscal que fijan las leyes y, por su parte, el Estado, en su carácter de acreedor, puede exigir el pago a cualesquiera de los deudores.

Dentro de la situación planteada se tienen los siguientes casos:

a.- Quienes en los términos de las leyes estén obligados al pago de la misma prestación fiscal. (artículo 14 fracción I).

b.- Los copropietarios, los coposeedores o los participantes en derechos mancomunados, respecto de los créditos fiscales derivados del bien o derecho en común y hasta el monto del valor de éste. (Artículo 14 fracción III).

c.- Los propietarios de negociaciones comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o pesqueras, créditos o concesiones respecto de las prestaciones fiscales que en cualquier tiempo se hubieran causado en relación con dichas negociaciones, créditos o concesiones, sin que la responsabilidad exceda del valor de los bienes. (Artículo 14 fracción VI).

99.- B.- Sujetos Pasivos con Responsabilidad Indirecta.

A estos sujetos se les conoce doctrinariamente también bajo la denominación de sujetos pasivos por adeudo ajeno, ya que, efectivamente, se trata de personas a las que se les atribuye la obligación fiscal sin haber realizado los hechos o situaciones que la originan, es decir, sin haberse colocado en la hipótesis prevista en la ley como hecho imponible. Por tal razón, son sujetos obligados al pago de prestaciones fiscales en forma indirecta y su obligación puede surgir por las siguientes causas:

a.- Por solidaridad: cuando alguien expresa voluntariamente su deseo de asumir la responsabilidad fiscal de otro en forma solidaria (artículo 14 fracción II).

b.- Por sustitución: cuando la ley, por cuestiones de orden práctico y seguridad, hace extensiva la obligación fiscal a otras personas que están o estuvieron en contacto con el deudor principal o tienen en su poder el bien afecto al gravamen. Entre estos se encuentran los retenedores y recaudadores (artículo 14 fracción IV), así como los legatarios y donatarios a título particular respecto de los créditos fiscales que se hubieren causado en

relación con los bienes legados o donados, hasta por el monto de éstos (artículo 14 fracción VII).

c.- Por garantía: cuando determinadas personas para garantizar obligaciones fiscales de otros, constituyen depósitos, fianzas, prendas o hipotecas o permiten el secuestro de bienes, hasta por el monto o valor de los dados en garantía (artículo 14 fracción VIII).

d.- Por sanción: cuando a terceras personas se les impone la obligación de verificar el pago de prestaciones fiscales y al no hacerlo y omitirse algún pago cuya verificación les incumbía, se les sanciona haciéndolos responsables de la prestación fiscal que fue evadida y que su incumplimiento originó; por ejemplo, quienes deban recabar documentos en los que conste el pago de estampillas si no se cumple con esta obligación (artículo 14 fracción IV), - así como los funcionarios públicos o notarios que autoricen algún acto jurídico o den trámite a algún documento, si no se cercioran de que se han cubierto los impuestos o derechos respectivos, o no dan cumplimiento a las disposiciones correspondientes que regulen el pago del gravamen (artículo 14 fracción IX).

100.- La Capacidad del Sujeto Pasivo en Materia Fiscal.

La validez o efectividad de los actos realizados en el derecho común, está supeditada a que los mismos sean desplegados por personas capaces, esto es, personas que puedan ser sujetos de derechos y obligaciones y que, además, puedan o tengan la facultad de hacer efectivos tales derechos, en otras palabras, se requiere la capacidad de goce y de ejercicio que regulan las leyes civiles.

En materia fiscal, para poder asignarle capacidad como sujeto pasivo de una obligación a determinada persona, no se toma en cuenta la noción civil de capacidad, sino que, lo que en realidad

se toma en cuenta, como consecuencia de la exigencia constitucional contenida en el artículo 31 fracción IV tantas veces citado, es la calidad de gobernado y la capacidad económica de las personas, razón por la cual, pueden llegar a ser sujetos pasivos de un crédito fiscal tanto los capaces como los incapaces a los que alu de la legislación común, con la salvedad única de que los sujetos pasivos incapaces no podrán actuar dentro del procedimiento de -- ejecución fiscal y el mismo se suspenderá, hasta en tanto no nombren o designen a una persona capaz, de goce y de ejercicio, que los represente.

101.- El Sujeto Activo de la Obligación Fiscal.

El sujeto activo de la obligación fiscal en general, es el - Estado. Sin embargo, dada la organización política del Estado -- Mexicano, pueden intervenir con tal calidad: La Federación, las - entidades federativas, así como los municipios; investidas todas estas entidades, desde luego, con la facultad inherente a toda -- obligación, de poder exigir el cumplimiento de la misma al sujeto pasivo.

Se establece, no obstante, una distinción importante con res pecto a los sujetos activos de los créditos fiscales, y, esta es- triba, en que por un lado, tanto la Federación como los estados o entidades federativas tienen plena potestad jurídica fiscal, en - virtud de que éstos pueden establecer y cobrar las cargas fisca-- les que les sean necesarias, desde luego adecuándose a los lina- mientos constitucionales, y, por otro lado, dicha potestad se li- mita en tratándose de los municipios, los cuales deben resignarse a administrar libremente su hacienda integrada con las cargas fis les que les asignen las legislaturas de sus respectivos estados, de conformidad con la exigencia constitucional consagrada a tra-- vés del artículo 115 fracción II de nuestra Ley Fundamental, con- cluyéndose, en la forma que lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia, que toda prestación fiscal decretada o establecida por

los municipios, es por si misma inconstitucional. (1)

102.- Formas de Extinción de las Obligaciones Fiscales.

Las obligaciones fiscales se extinguen de pleno derecho, --- cuando desaparecen las situaciones jurídicas o de hecho que fueron tomadas en cuenta por el legislador para considerarlas como generadoras de un crédito fiscal, es decir, cuando el causante se substraer de la hipótesis del hecho imponible.

También se extinguen las obligaciones fiscales, lógicamente cuando son cumplidas, esto es, cuando se cubren las prestaciones o contraprestaciones que las mismas originan.

Sin embargo, las leyes fiscales prevén otras formas de extinción de las obligaciones, tomadas o importadas del derecho común, las cuales coinciden generalmente con aquéllas que son reguladas por el Código Fiscal de la Federación, a ellas me referiré brevemente, tomando en consideración las siguientes:

- A.- El pago,
- B.- La compensación,
- C.- La condonación y,
- D.- La Prescripción.

103.- A.- El pago.

La forma como normalmente se extinguen las obligaciones fiscales, lo mismo que en el derecho común, es mediante el cumplimiento o pago. El pago consiste, según definición contenida en el

(1) "Los impuestos municipales decretados por los ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional".

Apéndice al Tomo LXXVI, Semanario Judicial de la Federación Primera Parte, Vol. Segundo. p. 801.

artículo 2062 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en "la entrega de la cosa o cantidad debida", cuando se trate de obligaciones de dar, característica que revisten todas las obligaciones fiscales primarias, o bien, "la prestación del servicio que se hubiere prometido", en el caso de obligaciones de hacer, dentro de las que se incluyen las obligaciones fiscales secundarias.

El pago presupone en las obligaciones de dar, la existencia de una cantidad líquida y exigible, en tratándose de las fiscales la cual deberá cubrirse, según disposición plasmada en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas y, a falta de disposición aplicable, el pago deberá realizarse en la siguiente forma:

a.- Si es a las autoridades a las que les compete formular la liquidación, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya surtido efectos la notificación de la misma.

b.- Si corresponde a los sujetos pasivos determinar en cantidad líquida la prestación, dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que haya nacido la obligación fiscal.

c.- Si se trata de obligaciones derivadas de contratos o concesiones que no señalen la fecha de pago, éste deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la fecha de su celebración u otorgamiento.

Por otra parte, la falta de pago oportuno da lugar a que se generen recargos por concepto de indemnización al fisco, exigencia que se contiene en el artículo 22 del citado Código.

Una exigencia legal estriba en que el pago debe hacerse en -

efectivo y excepcionalmente en especie, cuando existan preceptos legales que así lo establezcan. ⁽¹⁾ Sin embargo, se asimila al -- pago en efectivo, aquél que se efectúa con giro postal, telegráfi-- co o bancario o bien con cheque certificado, según autorización que expresamente se recoge en el artículo 23 del Código Fiscal.

Es importante manifestar que el pago en materia fiscal puede revestir las siguientes modalidades:

a'.- Pago bajo protesta.- Es aquél que hace el causante cuando se propone intentar recursos o medios de defensa para combatir la ilegalidad del cobro que se le hace. (Artículo 25 del Código - Fiscal).

b'.- Pago extemporáneo.- Es aquél que se entera fuera del -- plazo legal, pudiendo ser de dos formas: espontáneo o requerido, distinción que es importante en cuanto que el pago espontáneo, -- aún cuando sea extemporáneo, no origina sanción alguna.

c'.- Pago de lo indebido.- Cuando una persona entera en la - oficina receptora correspondiente, una cantidad mayor de la debida o una que legalmente no debe pagar. En estos casos, el fisco estará obligado a devolver las cantidades pagadas o, mejor dicho, entregadas indebidamente, en los términos del artículo 26 del Código Fiscal, siempre y cuando el error en el pago haya derivado - de un acto del causante y no de la autoridad, ya que en este últi-- mo caso, procede un recurso que al no intentarse dentro del térmi-- no legal, implica el consentimiento tácito del acto. ⁽²⁾

(1) El impuesto a la producción de oro se paga en especie, - entregando oro a las oficinas recaudadoras, según exigencia conte-- nida en el artículo 14 de la Ley de Impuestos a la Minería.

(2) Artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, frac-- ción II que dice: "La oposición al procedimiento ejecutivo será - hecha valer ante la oficina ejecutora por quienes hayan sido afec-- tados y afirmen: II.- Que el monto del crédito es inferior al exi-- gido".

d'.- Pago en garantía.- Es el que realiza una persona para - el caso de caer en el hecho imponible previsto en determinada ley asegurando previamente el cumplimiento de la obligación que de -- ella derive.

e'.- Pago Provisional.- Es el que efectúa el cuasante, cuando entera a la oficina receptora respectiva, una cantidad determinada y liquidada por él mismo, la cual deberá estar sujeta a verificación por las autoridades fiscales.

Normalmente el pago debe efectuarse en la oficina receptora a cuya jurisdicción pertenezca el domicilio del sujeto pasivo, -- sin embargo, las autoridades hacendarias, para mayor facilidad -- del causante, han solicitado y obtenido el auxilio de algunas instituciones de crédito para que por conducto de ellas se cubran -- determinadas cargas fiscales.

Finalmente. el pago de las obligaciones fiscales puede acreditarse o comprobarse con la declaración, liquidación, retención, recaudación o recibo oficial respectivo, o bien, con cualquier -- otro documento o cosa en que se hayan adherido timbres, marbetes, fajillas u otros signos parecidos.

104.- B.- La Compensación.

La compensación es una situación jurídica en virtud de la -- cual se reúnen recíprocamente en dos sujetos las calidades de acreedor y deudor. El artículo 2185 del Código Civil para el Distrito Federal en forma clara prevee esta situación y la misma -- ha sido recogida en materia fiscal como forma de extinguir las -- obligaciones y, en esta materia se presenta, cuando tanto el Estado como el causante son acreedores y deudores recíprocos. El Código Fiscal de la Federación regula esta situación a través de -- los artículos 29 y 29 .

El fiscalista, Sergio F. de la Garza ha señalado como presupuestos que deben reunirse para que proceda la compensación, los siguientes: (1)

a.- Reciprocidad y propio derecho.- Es necesario que los acreedores y deudores lo sean por propio derecho y obligación propia.

b.- Principialidad de las obligaciones.- Los créditos compensables deben ser principales y no accesorios o dependientes.

c.- Fungibilidad.- En principio los créditos fiscales compensables deben ser de dinero. Cuando la prestación a cargo del deudor fiscal sea en especie, no puede compensarse.

d.- Líquidez.- Los créditos fiscales para poder ser compensados deben ser líquidos. La doctrina considera como deuda líquida a aquella cuya cuantía está perfectamente determinada o que pueda determinarse sin más que una operación aritmética.

e.- Exigibilidad y Firmeza.- Los créditos compensables deben ser exigibles. Deben ser además firmes, es decir, no estar sujetos a controversia.

f.- Libre disposición de los créditos.- No pueden compensarse los créditos cuando uno o ambos estén sujetos a embargo o a cualquier otra situación que restrinja su libre disposición.

g.- Procedencia.- El Código Fiscal de la Federación (Artículo 29) exige, además, que ambos créditos procedan de la aplicación de leyes tributarias.

La compensación la declarará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a petición de cualquier interesado, sin embargo, las propias autoridades fiscales, teniendo conocimiento de que se ha satisfecho los requisitos para la compensación, podrán declararla de oficio. Los efectos de la compensación estriban en extinguir

(1) De la Garza Sergio F. op. cit. p. 587.

por ministerio de ley, las deudas hasta la cantidad que importe - la menor, quedando subsistente la obligación por el resto de la - deuda cuando resultare alguna diferencia.

105.- C.- La Condonación.

La condonación fiscal encuentra puntos de referencia con la figura de derecho civil denominada "remisión de la deuda". En -- efecto, la condonación no viene a ser otra cosa, sino una renun-- cia que hace el Estado, total o parcialmente, respecto de las --- prestaciones fiscales que le son debidas.

Doctrinaria y legalmente se ha aceptado hacer una distinción entre la condonación de impuestos o tributos y la condonación de multas, por cuanto que el régimen de cada una de estas cargas fis-- cales son diferentes.

Por lo que se refiere a la condonación de impuestos o tribu-- tos, ésta solamente procederá mediante disposiciones de carácter general dictadas por el Ejecutivo, cuando se hayan afectado o tra-- te de impedir se afecte la situación de alguna región de la Repú-- blica o alguna rama de las actividades económicas del País.

Por otra parte, las disposiciones que dicte el Ejecutivo re-- lativas a la condonación, deben determinar, en todo caso, el im-- porte o proporción de los beneficios, o sea, los créditos que se condonen y los recargos que se eliminen, los sujetos que gozarán de las franquicias, la región o las ramas de actividades favore-- cidas, así como los requisitos que deban satisfacerse y el perío-- do de vigencia de los beneficios. Exigencias todas ellas conteni-- das en el artículo 30 del Código Fiscal.

Con respecto a la condonación de multas, el Código Fiscal -- distingue dos clases:

a.- Condonación total o forzosa: cuando por pruebas diversas a las presentadas ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, en su caso, se demuestra que no se cometió la infracción que amerita la multa o que la persona a la que se le atribuye no es la responsable. (Artículo 31 del Código Fiscal).

b.- Condonación Parcial o Graciosa: cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disminuye la multa discrecionalmente, tomando en cuenta los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción y las demás circunstancias del caso.

La solicitud de condonación no tendrá el carácter de recurso y las resoluciones que se dicten, respecto a las condonaciones -- parciales, no podrán ser objeto de juicio ante el Tribunal Fiscal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, reconociendo la facultad discrecional que en esta materia tiene la Secretaría de Hacienda, no la exige de la obligación que tiene de fundamentar y motivar su resolución, expresando las causas o razones que tuvo para negar la condonación. (1)

106.- D.- La Prescripción.

La prescripción, entendida como "el medio de librarse de obligaciones mediante el simple transcurso del tiempo y bajo las

(1) MULTAS FISCALES. CONDONACION DE LAS.- "Conforme a las doctrinas y teorías jurídicas, el arbitrio del juzgador no es ni puede ser albedrío caprichoso y dependiente sólo de su voluntad o antojo, sino que para que no aparezca sin fundamento alguno, debe ser regulado atendiendo a la naturaleza de los hechos, a las circunstancias del caso, a las razones que se aleguen, a las pruebas aducidas y a los principios de la lógica, que de no hacerlo así, puede resultar un procedimiento arbitrario y atentatorio. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe estimarse que si la Secretaría de Hacienda no expone las razones en virtud de las cuales considera que la infracción tiene el carácter de grave y niega la condonación de la multa, no fundamenta debidamente su resolución".

condiciones establecidas en la ley" según definición recogida por el artículo 1135 del Código Civil para el Distrito Federal que ha sido trasplantada al campo del Derecho Fiscal, respondiendo a las mismas causas que se tomaron en cuenta para establecerla en el derecho común, es decir, impedir que se mantenga indefinidamente a los deudores en estado de incertidumbre, indecisión o osobrospecto de las prestaciones que adeudan.

En materia fiscal, la prescripción ha sido reconocida y plasmada a través del artículo 32 del Código de la materia, al preceptuar:

"Las obligaciones ante el fisco federal y los créditos a favor de éste por impuestos, derechos, productos o aprovechamientos se extinguen por prescripción en el término de cinco años. En el mismo plazo se extingue, también por prescripción, la obligación del fisco de devolver las cantidades pagadas indebidamente".

Con relación a la fórmula transcrita, se presenta la siguiente importante cuestión: la prescripción es una institución de derecho civil que reconoce sus propias reglas, una de las cuales consiste, precisamente, en extinguir, cuando se presenta, no la obligación en sí misma, sino solamente la acción para pedir su cumplimiento. Se da el caso, por lo tanto, de que la obligación, no obstante haber operado la prescripción, subsiste, aún cuando en tal virtud deviene en obligación natural, en cuyo caso el deudor puede pagar y, cuando lo hace voluntariamente, está cumpliendo con la misma válida y legalmente, razón por la cual contra el pago de la obligación natural no procede acción alguna.

Pues bien, en materia fiscal la situación es diferente, dado que, por disposición expresamente contenida en la ley, la prescripción, cuando surge, sí extingue la obligación con todas sus consecuencias, es decir, una vez constatada su procedencia, la obligación fiscal desaparece, deja de existir. Consecuentemente,

el pago de una obligación fiscal ya prescrita entraña un pago de lo indebido, surgiendo a favor del causante supuesto la acción -- para exigir de las autoridades fiscales respectivas, la devolu--- ción de lo pagado indebidamente.

Por otra parte, del precepto legal que ha quedado transcrito se deduce también y en igualdad de circunstancias, la operabili-- dad de la prescripción a favor del fisco cuando los causantes en el término de cinco años no soliciten la devolución de las canti-- dades pagadas indebidamente.

Los cinco años que como término para que proceda la prescrip-- ción fiscal ha establecido la ley, empiezan a correr a partir de la fecha en que el crédito o el cumplimiento de la obligación pu-- dieron ser legalmente exigidos y, según las reglas que se contie-- nen en el artículo 88 del Código Fiscal, se estima que las autori-- dades fiscales pudieron exigir el cumplimiento de la obligación - fiscal:

a.- A partir del día siguiente al en que hubiere vencido el plazo establecido por las disposiciones fiscales para presentar -- declaraciones, manifestaciones o avisos,

b.- A partir del día siguiente al en que se produjo el hecho generador del crédito fiscal, si no existiera obligación de pre-- sentar declaraciones, manifestaciones o avisos, y

c.- A partir del día siguiente al en que se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuere de carácter continuo, el término correrá a partir del día-- siguiente al en que hubiere cesado.

Una innovación importante introducida en materia fiscal a -- propósito de la prescripción estriba en que ésta puede invocarse

por vía de acción o por vía de excepción, situación que se desprende del texto del artículo 168 del Código Fiscal que dice:

"Los particulares podrán solicitar que se declare que ha prescrito algún crédito fiscal a su cargo o que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinarlo o liquidarlo.

"Si la autoridad determina el crédito o realiza el cobro, sólo podrán ejercitarse los recursos establecidos en este Código o en las demás leyes fiscales".

Por otra parte, se ha planteado en materia fiscal el problema de elucidar si es factible renunciar a la prescripción ganada, en virtud de que en materia civil si es tolerable tal proceder.

Mi opinión es en el sentido de que tanto los particulares como las autoridades si pueden renunciar, sea tácita o expresamente, a la prescripción ganada, puesto que, no existiendo disposición alguna en el Código Fiscal que regule tal situación, se debe aplicar supletoriamente la parte relativa del derecho común, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 10. del Código Fiscal.

Ahora bien, el artículo 33 del tantas veces mencionado Código hace alusión a la interrupción de la prescripción, situación que se presenta con las gestiones de cobro hechas por el acreedor al deudor en forma fehaciente o por el reconocimiento que realice éste, en forma expresa o tácita, respecto de la existencia de la obligación de que se trate.

Las siguientes hipótesis no deben ser estimadas como suficientes para interrumpir la prescripción:

- a.- Una notificación hecha en forma ilegal.
- b.- El requerimiento de pago hecho sin observar las formalidades legales.

- c.- Un embargo afectado de nulidad.
- d.- Las gestiones que realice la autoridad para localizar -- el domicilio del deudor.
- e.- Las actuaciones realizadas por la autoridad para localizar bienes pertenecientes al deudor.

Finalmente, es pertinente aclarar que los términos de la --- prescripción fiscal corren de día a día y no por años y, que con respecto a la suspensión o paralización de la cuenta del término para que se produzca, son aplicables las reglas de la prescrip--- ción civil.

107.- Algunas Diferencias entre la Obligación Fiscal Principal y la Obligación de Derecho Común.

A.- La obligación fiscal tiene como única fuente a la ley. - la obligación de derecho común reconoce como fuentes a la ley, -- los contratos, los hechos ilícitos, la gestión de negocios, etc.

B.- La obligación fiscal tiene como objeto único una prestación de dar. La obligación de derecho común puede consistir en - dar, hacer o no hacer.

C.- La obligación fiscal, consistiendo en dar, solamente se satisface en efectivo y, excepcionalmente en especie. La obliga ción de derecho común puede satisfacerse en dinero, en especie o en servicios.

D.- La obligación fiscal tiene como finalidad sufragar los gastos públicos, finalidad que no tienen las de derecho común.

E.- La obligación fiscal surge mediante la realización de - ciertos hechos imputables al sujeto pasivo. La de derecho común puede surgir también por la realización de hechos imputables a - las dos partes.

CAPITULO VI

"SISTEMA DE DISTRIBUCION DEL PODER FISCAL EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO"

108.- Introducción.

Para cuestión tan interesante e imprescindible en esta tesis he considerado importante y necesario partir de la premisa que ya con anterioridad he expresado, al afirmar que la facultad o potestad impositiva o fiscal compete en términos generales al Estado.

En México, la Constitución Política, Ley Suprema que nos rige, dispone en uno de sus preceptos que la voluntad del pueblo es en el sentido de adoptar como forma de Estado, el llamado Estado Federal, cuyas características esenciales consisten en la integración de éste mediante colectividades o entidades diversas unidas en torno a una entidad superior que las representa internacionalmente y, con respecto a la cual, poseen autonomía constitucional y colaboran en la formación de la voluntad nacional, existiendo, además, una distribución de facultades o descentralización entre las varias entidades, de forma y de grado que, al menos supuestamente debe ser rigurosa. (1)

El poder fiscal, entendido como la facultad o conjunto de facultades o atribuciones que tiene el Estado para imponer a los

(1) A propósito de la autonomía constitucional, es importante citar la docta opinión del distinguido constitucionalista mexicano, don Felipe Tena Ramírez, cuando en su obra Derecho Constitucional Mexicano expresa: "Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado Federal, cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, y, en cambio, es suficiente que se descentralice una competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una Federación".

gobernados la obligación de enterar o aportar una parte de sus riquezas para aplicarlas en y para el ejercicio de las funciones -- que le son encomendadas; como una consecuencia inmediata del sistema federal, se descentraliza o distribuye entre la Federación, entidad soberana, y los estados o entidades federativas del Estado Federal, surgiendo lo que doctrinaria y jurídicamente se conoce como concurrencia o coincidencia de facultades en materia fiscal, situación que para algunos tratadistas constituye un grave problema.

Mi opinión al respecto, sin embargo, es en el sentido de considerar la concurrencia de facultades fiscales, como una consecuencia necesaria, sine qua non, del Sistema Federal, ya que es ésta la única situación jurídica que puede garantizar el aseguramiento de la autonomía e independencia que deben disfrutar las entidades federativas. No es, por lo tanto, la concurrencia fiscal como tradicionalmente se ha venido mencionando, el problema fundamental del sistema de distribución del poder fiscal en el Estado Mexicano, no es ni siquiera un problema, sino una necesidad inherente del Estado Federal. La disyuntiva surge e invade el campo de las discusiones, cuando la Constitución General de la República no establece una delimitación o separación detallada y clara acerca de las fuentes que pueden ser gravadas, ya por la Federación, ya por los estados, adoptando un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes.

* A.- Concurrencia fiscal entre la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 31 fracción IV, 40 y 72 fracción VII de la Constitución Política Mexicana).

B.- Limitaciones a las facultades fiscales de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias o fuentes gravables a favor de la Federación (artículos 73 fracciones X y XXIX, así como el 131 de la Constitución).

C.- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117 fracciones IV, V, VI, VII y IX y 118 de la Constitución General de la República).

A continuación abordaré estas tres cuestiones, tratando con ello de proporcionar, en la medida de mis posibilidades, un panorama más o menos claro del sistema de distribución del poder fiscal en el Estado Federal Mexicano, bastándome por ahora, para complementar las breves nociones apuntadas, mencionar que el poder fiscal se ejerce por conducto de dos de los tres poderes de la Unión: el Legislativo, esto es, creando las leyes fiscales, y el Ejecutivo al aplicarlas o imponerlas a los gobernados, o bien creando reglamentos o circulares de carácter fiscal o actuando en ejercicio de la facultad que le concede, en tratándose del Ejecutivo Federal, el artículo 131 de nuestro Ordenamiento Legal Supremo.

109.- A.- Concurrencia Fiscal entre la Federación y los Estados en la Mayoría de las Fuentes de Ingresos.

La influencia Norteamericana que en el ámbito constitucional se refleja en algunas de las instituciones jurídicas mexicanas, es verdad sabida por muchos que del estudio del Derecho se ocupan.

Con la salvedad de las diversas condiciones históricas que precedieron y fueron factor determinante para el nacimiento o surgimiento de la forma federal de estado adoptada por los Estados Unidos de Norteamérica y posteriormente por nuestro País, el artículo 124 de nuestra Ley Suprema es una clara muestra de la referida influencia, al recoger el enunciado que así se expresa: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

El motivo de tal referencia constitucional en este apartado, obedece al hecho de que tradicionalmente la mayoría de los tratadistas nacionales, al hablar de la concurrencia del poder fiscal entre la Federación y los estados, inmediatamente invocan el artículo 124 constitucional como fundamento y origen de la situación legal aludida, más sin embargo, insistiendo en la circunstancia - de la necesaria concurrencia de facultades fiscales en el Estado Federal, considero acertada la opinión del eminente y distinguido fiscalista regiomontano, Sergio F. de la Garza, quien manifiesta al respecto: "Por tanto, el artículo 124 que es indudablemente -- aplicable a otras materias distintas a la tributaria, no es utilizable para ésta. Me parece que el poder tributario de los estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente el artículo 40, que dispone que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo - concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental". Es en la autonomía y soberanía de los Estados - continúa diciendo el -- licenciado de la Garza - donde radica el fundamento del Poder Tributario de los Estados, puesto que es reconocido universalmente - que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta - de dicho poder significa ausencia de soberanía". (1)

De lo anteriormente citado se deduce, por lo tanto, que en - ejercicio de la autonomía constitucional y la soberanía que les - son propias, los estados pueden, en similares términos que la Federación, decidir y determinar los ingresos que les son necesaa-- rios para cubrir sus propios gastos, consignándose en sus respectivas constituciones, disposiciones análogas a las contenidas en la Ley Fundamental a través de los artículos 73 fracción VII y -- 74 fracción IV, referidas, desde luego, a sus propias jurisdic---

(1) De la Garza Sergio F. op. cit. p. 241.

ciones y congresos locales, gravando cualquier fuente, siempre y cuando no se rebasen las prohibiciones que expresa o implícitamente se contienen en la Constitución General de la República y que serán objeto de los apartados subsiguientes.

110.- B.- Limitaciones a la Potestad Tributaria de los Estados -
Mediante la Reserva Expresa de Ciertas Fuentes Gravables a la Federación.

En el ámbito nacional, motivo de gran preocupación ha sido, tanto para leges como para aquéllos que del estudio del Derecho Fiscal se ocupan, el sistema impositivo mexicano y la gran variedad de problemas que el mismo trae aparejados como consecuencia de la no delimitación o separación de fuentes y materias a gravar por la Federación y los estados respectivamente.

Prueba de lo anterior son, sin lugar a duda, las tres Convenciones Nacionales Fiscales que se han llevado a cabo y cuya meta principal ha sido proyectar una reforma en el sistema fiscal mexicano en lo fundamental que contribuya, sin necesidad de mayores cargas a los causantes, a incrementar y facilitar la recaudación de impuestos y gravámenes fiscales en general, situación que en mucho aliviaría la difícil situación financiera por la que atraviesa el País. (1)

(1) Bajo la presidencia del general Plutarco Elias Calles y siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el ingeniero Alberto J. Pani, se convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal cuyos trabajos fueron iniciados el día 10 de agosto de 1925, su objetivo principal fue delimitar los campos de imposición entre la Federación, los estados y los municipios.- La Segunda Convención Nacional Fiscal fue convocada por el entonces presidente de la República, ingeniero Pascual Ortiz Rubio, el día 11 de mayo de 1932, siendo titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ingeniero Alberto J. Pani, fueron sus finalidades las siguientes: a.- Revisar las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal; b.- Estudiar el problema de la no delimitación de jurisdicciones fiscales entre la Federación, estados y munic-

Desafortunadamente pocas han sido las experiencias que surgidas de las Convenciones Nacionales Fiscales se han tomado en consideración cuando de proyectar modificaciones a las disposiciones fiscales de carácter constitucional o a nivel de legislación secundaria se trata. Uno de esos remotos casos se encuentra en la pretendida reforma efectuada a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional que viene a constituir casi una reproducción del párrafo sexto de la conclusión tercera de la Segunda Convención Nacional Fiscal, la referida fracción ha quedado redactada como sigue: (1)

"El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre comercio exterior.

2o.- Sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

pios y, c.- Buscar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y la coordinación de los mismos con el sistema federal.- El día 4 de octubre, siendo presidente de la República el licenciado Miguel Alemán y secretario de Hacienda y Crédito Público el licenciado Ramón Beteta, se convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal en la que por primera vez se admitió la representación de los causantes.

(1) El texto original de la fracción XXIX del artículo 73 -- constitucional era el siguiente:

"El Congreso tiene facultad: XXIX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". La reforma a tal fracción, en los términos que actualmente aparece, fue publicada en el Diario Oficial el día 24 de octubre de 1942.

4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5o.- Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

En mi opinión, la modificación efectuada al artículo 73 constitucional en su fracción XXIX, por lo que a la reserva expresa de ciertas fuentes a la Federación se refiere, no tiene razón de ser, puesto que el Gobierno Federal a través del Congreso de la Unión, goza de un poder general, irrestricto e ilimitado en tratándose de la creación de gravámenes o cargas fiscales con repercusión a los gobernados, razón por la cual, una interpretación lógica y de conjunto obliga a deducir que, existiendo una facultad genérica de gravar, no se haría especificación alguna, sino para limitar la facultad general, reduciéndola a la expresa facultad de gravar en exclusiva, solamente las materias y fuentes listadas a través de la fracción XXIX del precepto constitucional comentado. Sin embargo, no hay que desconocer que de aceptarse esta lógica interpretación, el debilitamiento, por insuficiencia de recursos, del Gobierno Federal, sería inminente con los consiguientes peligros que tal situación traería aparejados.

Afortunadamente, otra ha sido la interpretación que se le ha dado a la modificación constitucional que he venido refiriendo y, ésta es en el sentido de considerar como exclusivas de la Federación, sin aceptar la concurrencia de los estados, todas y cada una de las fuentes y materias enumeradas en la fracción XXIX del dispositivo constitucional citado, es decir, que los estados invadi-

rían la esfera competencial de la Federación en el supuesto de -- que gravaran cualquiera fuente o materia de las contenidas en las cinco hipótesis previstas en la fracción XXIX del artículo 73 --- constitucional, presentándose en tal virtud el supuesto recogido por la fracción III del artículo 103 constitucional o. misma fragción del primer precepto de la Ley de Amparo, haciéndose procedente el juicio de garantías.

Por otra parte, adoptando el criterio del doctor, Ernesto -- flores Zavala, es evidente que la facultad que se se tiene para - legislar sobre ciertas y determinadas materias, lleva imbibita la de establecer gravámenes o impuestos en relación con las mismas, en virtud de que, dado el Estado de Derecho que nos rige, es ex-- clusivamente mediante leyes como pueden establecerse los impues-- tos, resultando de lo anterior una notoria redundancia entre el - contenido de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y el texto de la fracción X del mismo dispositivo legal, al establecer ésta como facultad del Congreso de la Unión la de "Legislar en -- toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinema-- tográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emi--- sión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución y - para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo -- 123 de la propia Constitución".

Siguiendo con el curso de esta exposición, diré que en la -- Tercera Convención Nacional Fiscal, a mi modo de ver las cosas, - se llegó a una importante conclusión, consistente ésta en el he-- cho de que la solución al intrincado problema fiscal de la no de-- limitación de fuentes gravables estriba, no en reformar la Consti-- tución restringiendo, separando o delimitando fuentes, la solución se encuentra precisamente en que, tanto la Federación como los -- estados se coordinen al ejercer sus facultades genéricas de impo-- sición y que, además, esta coordinación se efectúe a base de par--

participaciones.

La idea anterior fue recogida a través del último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, a propósito de las fuentes que dan origen a los impuestos o contribuciones llamadas especiales, el párrafo aludido textualmente dice:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos, por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

III.- Facultades Privativas de la Federación en Materia Fiscal -- Derivadas del Artículo 131 Constitucional.

Para complementar el cuadro de materias y fuentes gravables exclusivas de la Federación, era necesario reservar para ésta las materias en las que en mayor grado reside el control y defensa de la economía o riqueza nacionales: la importación y exportación de mercancías. Tal situación ha sido comprendida tradicional e indiscutiblemente por nuestros legisladores, cristalizando tan importante comprensión en una determinación recogida a través del artículo 131 constitucional, precepto en el que se involucran una serie de interesantes cuestiones de carácter fiscal a las que en seguida habré de referirme en la medida de la presente tesis.

El párrafo primero del dispositivo legal antes invocado dice textualmente lo siguiente:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el inte-

rior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

Las situaciones previstas en el párrafo anterior que, por ser fiscales, revisten interés para la presente obra son las siguientes:

A.- Se prevee como facultad privativa o exclusiva de la Federación, gravar con impuestos o derechos las mercancías que se exporten o importen o bien que pasen de tránsito por el territorio nacional. Justamente ha sido un gran acierto confiar al Gobierno Federal la protección de la riqueza nacional, autorizándolo a dictar normas tendientes a regular el comercio internacional, empleando una política proteccionista en la medida que lo permitan--- las grandes potencias o la capacidad y sagacidad de nuestros técnicos en la materia. Por otra parte, los estados de la Unión no pueden, sin caer en una flagrante violación constitucional, combatible a través del juicio de amparo, tener ingerencia alguna fiscal en las materia que aquí se mencionan.

B.- Se prevee como prohibición a cargo de la Federación la de establecer en el Distrito Federal los impuestos y leyes que mencionan las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

El estudio del precepto constitucional citado será objeto del siguiente subtítulo, sin embargo, adelantando una noción al respecto, diré que las fracciones VI y VII del mismo se refieren a la prohibición que gravita sobre los estados de la República -- de gravar la circulación de productos, mercancías o efectos dentro del territorio nacional, esto es, las entidades federativas -- están impedidas constitucionalmente para establecer impuestos alcabalerios.

Ahora bien, la disposición que a manera de prohibición se involucra en el párrafo primero del artículo 131 comentado, suscita el problema consistente en determinar si la Federación, al igual que a los estados, se le ha vedado la facultad de establecer impuestos alcabalatorios.

El esclarecimiento de tan singular cuestión, requiere hacer referencia a las disposiciones contenidas en los artículos 65 --- fracción II y 73 fracción VII de nuestra Carta Magna, en los que se prevé la facultad que tiene el Congreso de la Unión para establecer los impuestos y contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, esto es, que la Federación tiene la facultad de crear y aplicar cualquier impuesto necesario para cubrir el gasto público, facultad que puede sólo ser limitada por la Propia Constitución. En el artículo 131 constitucional únicamente se prohíbe al Gobierno Federal, actuando como gobierno local en el Distrito Federal, establecer impuestos alcabalatorios, deduciéndose, por lo tanto, que fuera de tal situación, la Federación sí puede crear impuestos que graven la circulación de mercancías o efectos -- dentro del territorio nacional.

Siguiendo con la exposición de las consideraciones que a --- propósito del artículo a estudio revisten importancia para la presente tesis, por su carácter fiscal, el artículo 131 referido contiene en su segundo párrafo una salvedad importantísima que, por ser así debe ser comentada.

Lo normal en un régimen de derecho es que los poderes que lo integran realicen las funciones propias y exclusivas de cada uno de dichos poderes; por ejemplo, que el Poder Legislativo sea el único encargado de hacer las leyes, etc. sin embargo, hay ocasiones que el retardo que implica el proceso de promulgación o modificación de una ley pudiera ocasionarle graves perjuicios a la Nación por el dinamismo y variabilidad a que están sujetas las con-

diciones y circunstancias esenciales que habrían de inspirar a la ley que en su caso se pretendiera crear o modificar.

País bien, las anteriores circunstancias se presentan a propósito de la importación y exportación de mercancías, en virtud de que con respecto a estas actividades, el éxito o fracaso, la utilidad o la pérdida en las transacciones comerciales internacionales que tanto repercuten en la situación financiera de un país, están sujetas a las variantes y cambios constantes originados por la oferta y la demanda o la política económica imperante en un momento dado.

Por tales razones, se ha facultado constitucionalmente al Poder Ejecutivo a través del segundo párrafo del artículo 131, tomando en cuenta la celeridad de sus determinaciones, para que legisle en el ramo de importaciones y exportaciones de mercancías, productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción o buscar cualquier otro propósito que beneficie al país, facultad que se le concede con la sola condición del permiso previo por parte del Congreso de la Unión.

Así se justifica la salvedad que se contempla en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional que textualmente dice -- lo siguiente:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en bene-

ficio del país".

112.- Restricciones Expresas a la Potestad Tributaria de los Estados.

En los artículos 117 fracciones IV, VI, VII y IX y en el 118 fracción I de la Constitución General de la República, se contienen una serie de prohibiciones de carácter fiscal que se imponen a los estados y a las que aquí habré de referirme brevemente.

La fracción IV del artículo 117, al prohibir a los estados - gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, no hace sino confirmar la garantía que tiene todo gobernado para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvocundocto u otros requisitos semejantes.

Las fracciones VI y VII del mencionado artículo contienen la prohibición a cargo de los estados de crear impuestos alcabalatorios, entendidos éstos como aquéllos que se aplican a las mercancías en razón de su procedencia y cuya exacción o cobro se efectúe por aduanas locales o internas.

Con respecto a la fracción IX del artículo 117, realmente no se está impidiendo a los estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, sino que solamente se les impide - que fijen cuotas distintas o mayores a las autorizadas por el Congreso de la Unión, esto es, para que se considere constitucional el impuesto que en tal virtud se fije por los estados, deberá --- ser exactamente igual al autorizado por el Congreso.

Por su parte, el artículo 118 fracción I constitucional se refiere a una prohibición relativa a cargo de los estados que, además, viene a constituir una excepción a la facultad exclusiva

que tiene la Federación a través del artículo 131 constitucional de gravar en materia de importaciones y exportaciones.

Efectivamente, el artículo en cuestión y su respectiva fracción expresan textualmente lo siguiente:

"Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

Se deduce, por lo tanto que, para que los estados puedan válidamente establecer las referidas cargas fiscales, deberán contar previamente con la autorización o consentimiento del Congreso de la Unión.

CONCLUSIONES:

PRIMERA:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -
contrariamente a lo que hasta ahora se ha venido mencionando, es
una Constitución flexible, en virtud de la facilidad de que se -
ha hecho gala cuando de reformarla, modificarla o adicionarla se
trata, no observándose, inclusive, en la mayoría de dichos casos
el requisito previsto en el artículo 135 constitucional, consis-
tente en la aprobación que al efecto deben emitir la mayoría de
las Legislaturas de los Estados.

SEGUNDA:

El título que aparece en el Capítulo I, Título Primero de -
la Constitución como "De las Garantías Individuales", debe ser -
substituido por el de "De las Garantías del Gobierno", concepto
en el que quedarían incluidas tanto las personas físicas como --
las morales de cualquier naturaleza y en el que, además se abar-
carían indiscutiblemente a las llamadas "garantías sociales".

TERCERA:

Para el efecto de que queden o sean comprendidas como salve-
dades a la libertad de trabajo las actividades que como retenedo
res y recaudadores realizan algunos causantes, se propone la adi-
ción del artículo 5o. Constitucional en su párrafo tercero, ---
para quedar como sigue:

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin
la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el tra-
bajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se --
ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo --
123, así como las actividades que determinen las leyes fiscales

a cargo de los causantes para la debida eficacia y control de las obligaciones fiscales".

CUARTA:

Se propone la reforma del artículo 31 constitucional en su fracción IV, suprimiendo el término "residencia" a que se alude en la misma, así como la adición del artículo 33 de la propia -- Constitución para el efecto de incluir a los extranjeros de una -- manera clara y terminante dentro de los obligados a contribuir -- para los gastos públicos del país. Los referidos preceptos constitucionales habrían de quedar como sigue:

Art. 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios, conforme a las leyes respectivas y de la manera proporcional y equitativa que las mismas dispongan".

Art. 33.- "Son extranjeros los que no posean las calidades - determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías - que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución y las correlativas obligaciones que se derivan de la frac--
ción IV del artículo 31 de la misma; pero el Ejecutivo de la Uni-
ón tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio
nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo
extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

QUINTA:

Se debe derogar por innecesaria la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, en virtud de que, conforme a la disposición contenida en la fracción VII del mismo artículo, la Federación, a través del Congreso de la Unión tiene la facultad general de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, dentro de cuya enunciación se comprenden todas las fuentes --

gravables a que alude la fracción cuya derogación se propone.

SEXTA:

Se propone la adición de la fracción X del artículo 73 constitucional, en virtud de que, según mi opinión, con la fórmula -- que propone se puede solucionar el problema de la doble tributación que se origina por la no delimitación de fuentes gravables -- y que tanto afecta a los causantes. El texto cuya adición se propone es el siguiente:

"En el supuesto de que tanto la Federación como los Estados concurren gravando una misma fuente impositiva, deberán coordinarse para el efecto de que solamente una de dichas entidades realice el cobro del gravamen, debiéndose fijar, al coordinarse, el -- porcentaje que corresponda a la que no intervenga en la función de cobro o exacción".

"En tanto no se logre la coordinación respecto de la concurrencia impositiva, las obligaciones fiscales correspondientes no surtirán efectos y, consecuentemente no podrán ser exigidas a los causantes"

"Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de los impuestos o ingresos que obtengan los estados con motivo de las coordinaciones impositivas".

SEPTIMA:

Se propone la reforma de la fracción I del artículo 103 --- constitucional y la correlativa del artículo 10. de la Ley de Amparo para el efecto de que quede de la siguiente forma:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías de los gobernados.

OCTAVA:

Se debe regular con más precisión y claridad el recurso de queja en materia de amparo, en virtud de que como actualmente se encuentra, es sumamente confuso y contradictorio, puesto que, --- dentro de las diferentes hipótesis que contempla el artículo 95 de la Ley de Amparo, se comprenden casos a los que muy bien podría extenderse la procedencia del recurso de revisión (fracciones I, V y VII), y otros en los que debiera abrirse y regularse un -- auténtico y verdadero incidente de incumplimiento por defecto o -- exceso en la ejecución de las resoluciones constitucionales (fracciones II, III, IV y IX).

NOVENA:

En la actualidad se cobra a los causantes una serie de cargas fiscales destinadas para un fin previamente determinado, además de las que se destinan para sufragar los gastos públicos en general. Por ejemplo, se le cobran derecho e impuestos destinados para la educación, cuotas o derechos por el uso de carreteras y puentes para la creación y desarrollo de los caminos y puentes nacionales, derechos para el mejoramiento urbanístico del lugar donde reside, esto es, para pavimentación, alumbrado, drenaje, cordones de banqueta, etc., impuestos para promover la "industria" turística, etc.

Esta situación causa intranquilidad y desconfianza en los -- causantes, quienes ante la realidad de saber que por separado y -- en forma especial están cubriendo gastos que son eminentemente -- públicos, se preguntan cuál es el destino que se da, por otra parte a las cargas fiscales que no tienen fijado un fin determinado, sino que, por disposición de la ley deben destinarse a sufragar -- los gastos públicos en general.

En consecuencia, se propone la derogación de todas las cargas fiscales cuya recaudación tenga previamente fijado un fin determinado, en razón de lo expuesto con antelación y, además, porque son inconstitucionales. Con ello tal vez se devuelva al causante la confianza perdida y esto se traduzca en mayores ingresos para los gobiernos y en mejores posibilidades de servir a la colectividad, ello también traería como consecuencia que el causante adquiriera conciencia de que puede exigir cuando cumple con sus obligaciones fiscales, el debido cumplimiento a su vez de las funciones encomendadas a las autoridades.

DECIMA:

Como una de las fórmulas que pueden adoptarse y se propone para combatir el rezago de expedientes que en materia de amparo padecen nuestros tribunales judiciales federales, es necesario aplicar, inflexible y enérgicamente, las sanciones previstas por la Ley de la materia en los tres capítulos del Título Quinto, en virtud de que en la actualidad las disposiciones que ahí se contienen son letra muerta o bien, están sujetas a los vaivenes de la política.

BIBLIOGRAFIA

- BIELSA RAFAEL, Compendio de Derecho Público, Constitucional y --- Fiscal, Roque Palma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1952.
- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO, Teoría y Técnica del Amparo, Robredo, -- México, 1966.
- BURGOA IGNACIO, El Juicio de Amparo, 6a. Edición, Ed. Porrúa 1968
 --- Las Garantías Individuales, 8a. Edición, Ed. Porrúa, 1973.
 --- Derecho Constitucional Mexicano, 1a. Edición, Porrúa, 1974.
- DE LA GARZA SERGIO F., Derecho Financiero Mexicano, 5a. Edición, Ed. Porrúa, 1973.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XII, Editorial Bibliográfica Argentina 15 de junio de 1960.
- FLORES ZAVALA ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas, Los Impuestos, 11a. Edición, Ed. Porrúa 1969.
- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 12a. Edición, Porrúa 1968.
- GUTIERREZ GONZALEZ ERNESTO, Teoría de las Obligaciones, Ed. Cajica. 1968.
- JARACH DINO, Curso Superior de Derecho Tributario, Liceo Profesional "Cima". Buenos Aires, Argentina. 1957.
- MARGAIN MANACTOU EMILIO, Introducción al Derecho Tributario Mexicano, 3a. Edición, B. A. S. L. P. 1973.
- MARTINEZ LOPEZ LUIS, Derecho Fiscal Mexicano, 4a. Edición, Ediciones Contables y Administrativas, S. A. 1968.
- NORIEGA ALFONSO, Lecciones de Amparo, 1a. Edición, Porrúa, 1975.
- PORRAS Y LOPEZ ARMANDO, Derecho Procesal Fiscal, 1a. Edición, --- Textos Universitarios, S. A. 1969.
- RABASA EMILIO, El artículo 14, El Juicio Constitucional, 3a. Edición, Ed. Porrúa, 1969.
- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, 4a. Edición, 1968.
- TENA RAMIREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1967.
- TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE, Nueva Legislación - de Amparo, 31a. Edición, Ed. Porrúa, 1977.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

Código Aduanero

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República En Materia Federal.

Código de Comercio y Leyes Complementarias.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ley de Impuestos y Fomento a la Minería

Ley del Timbre

Ley de Nacionalidad y Naturalización

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Ley de Secretaría y Departamentos de Estado (derogada)

Semanario Judicial de la Federación.

Compilación de Jurisprudencia 1917 - 1965